

МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ВОЛГОГРАДСКАЯ АКАДЕМИЯ

С. И. Рябов, А. С. Рябов

ИСТОРИЯ ОРГАНОВ
ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Учебное пособие

Волгоград
ВА МВД России
2025

УДК 351.74(091)(075.8)
ББК 67.401.133-1я73
Р 98

Одобрено
редакционно-издательским советом
Волгоградской академии МВД России

Рябов, С. И.

Р 98 История органов внутренних дел : учебное пособие /
С. И. Рябов, А. С. Рябов. – Волгоград : ВА МВД России,
2025. – 180 с.

ISBN 978-5-7899-1583-7

В учебном пособии в соответствии с общепринятой периодизацией отечественной истории рассматриваются происхождение органов внутренних дел Российской Федерации, становление их как системы и развитие этой системы в русле политического курса правительства с учетом экономических и социальных факторов. Анализируются обстоятельства, в силу которых на разных этапах исторического развития страны те или иные элементы системы органов внутренних дел становились приоритетными. Особое внимание уделено персоналиям – монархам, руководителям органов внутренних дел разного уровня.

Издание предназначено для обучающихся по специальностям «Правовое обеспечение национальной безопасности», «Правоохранительная деятельность» в образовательных организациях высшего образования МВД России.

УДК 351.74(091)(075.8)
ББК 67.401.133-1я73

Рецензенты: профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Белгородского юридического института МВД России имени И. Д. Путилина доктор философских наук *А. В. Римский*; главный хранитель фондов экспозиций КЦ ГУВД России по Волгоградской области кандидат исторических наук *В. Ю. Ростовский*.

ISBN 978-5-7899-1583-7

© Рябов С. И., Рябов А. С., 2025
© Волгоградская академия МВД России, 2025

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	7
ГЛАВА 1. ОРГАНИЗАЦИЯ ОХРАНЫ ПОРЯДКА И БОРЬБА С ПРЕСТУПНОСТЬЮ НА РУСИ В IX–XVII ВВ.	8
§ 1. Организация правопорядка и борьба с преступностью в Древнерусском государстве, Владими́ро-Сузда́льском княжестве и Новгородской боярской республике	8
§ 2. Становление системы органов власти, выполнявших полицейские функции в Русском централизованном государстве XV–XVI вв.	12
§ 3. Органы правопорядка и их деятельность в XVII в.	18
ГЛАВА 2. РЕГУЛЯРНАЯ ПОЛИЦИЯ В ПЕРИОД АБСОЛЮТНОЙ МОНАРХИИ (XVIII В.)	23
§ 1. Петр I и реформы государственного управления	23
§ 2. Создание полиции в России, ее развитие и деятельность в первой половине XVIII в.	25
§ 3. Полицейская реформа Екатерины II	32
ГЛАВА 3. СОЗДАНИЕ МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ И ЕГО ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЕ XIX В.	37
§ 1. Государственный и общественный строй Российской империи к началу XIX в. Александр I и реформы государственного аппарата	37
§ 2. Создание и компетенции Министерства внутренних дел Российской империи	38
§ 3. Реорганизация Министерства внутренних дел и учреждение Министерства полиции	42
§ 4. Деятельность общей полиции в первой половине XIX в. Николай I и реформа полиции 1837 г.	44

ГЛАВА 4. ПОЛИТИЧЕСКАЯ ПОЛИЦИЯ В ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЕ XIX В.	48
§ 1. Александр I и службы высшей полиции в первой четверти XIX в.	48
§ 2. Николай I и создание Третьего отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии. А. Х. Бенкендорф	50
§ 3. Деятельность Третьего отделения в пореформенный период (1861–1880 гг.)	58
ГЛАВА 5. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ ПО ОХРАНЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА В ПЕРИОД ПОДГОТОВКИ И ПРОВЕДЕНИЯ РЕФОРМ И КОНТРЕФОРМ ВТОРОЙ ПОЛОВИНЫ XIX В.	62
§ 1. Реформы Александра II и их значение	62
§ 2. Причины и направления реформирования общей полиции во второй половине XIX в.	64
§ 3. Департамент полиции Министерства внутренних дел и его деятельность в конце XIX в.	72
ГЛАВА 6. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В КОНЦЕ XIX – НАЧАЛЕ XX ВВ.	76
§ 1. Внутренняя политика императора Николая II. Преобразования в структуре Министерства внутренних дел	76
§ 2. Полиция в годы Первой русской революции (1905–1907 гг.)	83
§ 3. Органы охраны общественного порядка и борьбы с преступностью в марте – октябре 1917 г.	90

ГЛАВА 7. ОБРАЗОВАНИЕ СОВЕТСКОГО ГОСУДАРСТВА, ФОРМИРОВАНИЕ И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В 1917–1928 ГГ.	95
§ 1. Органы охраны общественного порядка и борьбы с преступностью в период становления Советской власти, Гражданской войны и иностранной интервенции	95
§ 2. Органы внутренних дел в годы осуществления новой экономической политики	106
 ГЛАВА 8. ОРГАНЫ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ И ИХ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В 30-Е ГГ. XX В.	114
§ 1. Модернизация народного хозяйства и формирование командно-административной системы в СССР	114
§ 2. Конституция 1936 г. Реформирование органов государственной власти и управления	119
§ 3. Народный комиссариат внутренних дел СССР и его деятельность в 1930-е гг.	122
 ГЛАВА 9. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В ГОДЫ ВЕЛИКОЙ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ВОЙНЫ И ПОСЛЕВОЕННЫЙ ПЕРИОД (1941–1953 ГГ.)	131
§ 1. Изменение структуры Народного комиссариата внутренних дел и постановка новых задач	131
§ 2. Участие Народного комиссариата внутренних дел в партизанском движении	135
§ 3. Войсковые подразделения Народного комиссариата внутренних дел на фронтах Великой Отечественной войны	137
§ 4. Органы внутренних дел в 1945–1953 гг.	140

ГЛАВА 10. ОРГАНЫ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ И ИХ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В ПЕРИОД ХРУЩЕВСКОЙ ОТТЕПЕЛИ (1953–1964 ГГ.)	144
§ 1. Реформа органов внутренних дел в период оттепели	144
§ 2. Органы внутренних дел и их деятельность в конце 50-х – начале 60-х гг. XX в.	150
ГЛАВА 11. РАЗВИТИЕ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ И ИХ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В 60–80-Е ГГ. XX В.	153
§ 1. Основные проблемы и тенденции развития органов внутренних дел в 1960-х – начале 1980-х гг.	153
§ 2. Органы внутренних дел в период перестройки (вторая половина 80-х гг. XX в.)	157
ГЛАВА 12. ОРГАНЫ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ИХ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ РАЗВИТИЯ СТРАНЫ	163
§ 1. Государственное строительство Российской Федерации и реформирование милиции в 90-е гг. XX в.	163
§ 2. Органы внутренних дел Российской Федерации в начале XXI в.	168
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	172
СПИСОК РЕКОМЕНДУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ	174

ВВЕДЕНИЕ

История органов внутренних дел как одного из важнейших государственных институтов на протяжении многих десятилетий находится в поле зрения ученых и практиков, историков, юристов, публицистов.

В многочисленных трудах раскрыта и проанализирована структура органов внутренних дел и основные направления их деятельности в разные исторические эпохи, обстоятельно рассмотрены нормативные правовые акты царского правительства, советской власти, органов власти современной Российской Федерации, связанные с деятельностью полиции, жандармерии, милиции; много внимания уделено и персоналиям (министрам, наркомам, рядовым сотрудникам, оставившим заметный след в деле охраны общественного порядка, собственности, прав и законных интересов граждан и борьбы с преступностью), их связям с общественными структурами, политическими партиями, органами власти и местного самоуправления.

В своей работе авторы, безусловно, опирались на указанные исследования. Вместе с тем комплекс факторов, прямо или опосредованно влиявший на структуру органов внутренних дел России, компетенцию, методы деятельности, кадровое обеспечение, характер взаимодействия – на протяжении нескольких столетий – с общественными институтами, раскрыт не полностью, есть лакуны, требующие своего наполнения.

В учебном пособии подробно рассмотрены основные этапы становления государственной системы охраны правопорядка и борьбы с преступностью, структура органов государства, выполнявших полицейские функции в период существования Русского централизованного государства, Российской империи, СССР и современной Российской Федерации. Показана зависимость функционирования органов внутренних дел от формы правления, политического режима, финансового состояния страны, дана характеристика места и роли общественных институтов (верви, мира, трудовых коллективов, партийных, профсоюзных и иных организаций) в поддержании правопорядка и борьбе с преступными элементами.

Такой авторский подход, несомненно, способствует формированию у обучающихся логического мышления, умения систематизировать материал и анализировать факты и явления на основе принципа историзма.

ГЛАВА 1. ОРГАНИЗАЦИЯ ОХРАНЫ ПОРЯДКА И БОРЬБА С ПРЕСТУПНОСТЬЮ НА РУСИ В IX–XVII ВВ.

§ 1. Организация правопорядка и борьба с преступностью в Древнерусском государстве, Владимиро-Суздальском княжестве и Новгородской боярской республике

Обеспечение охраны общественного порядка, жизни, здоровья, собственности с обязательным исполнением правовых норм – обычаяв, а в случае их неисполнения – и наказанием за совершенные преступления – одна из ключевых функций различных общественных и государственных институтов.

В древнюю эпоху у восточных славян, как и у многих других народов, такую функцию выполняла родовая община; в период военной демократии – соседская или территориальная община (к примеру, у германских племен – марка, у восточных славян – вервь, мир, погост, позже – губа, волость). Это во многом было связано с зависимостью человека от природно-климатической среды, растительного и животного мира, с многочисленными трудностями, возникавшими при освоении новых земель. Выжить в условиях того времени можно было только сообща, только сплоченным коллективом, в котором общественные интересы преобладали над интересами конкретного человека. В небольшом коллективе годами формировались и оттачивались обязательные правила поведения. Эти правила, обычаи, привычки строго контролировались всеми членами общины и передавались от одного поколения к другому. Всякое нарушение правил сурово наказывалось самими общинниками.

С образованием Древнерусского государства, а это, как известно, произошло во второй половине IX в., функцию охраны общественного порядка, защиты личной безопасности, собственности духовных и светских феодалов, торговых людей в масштабе всей страны, а также своего домена стал выполнять князь со своей дружиной. Со временем, по мере роста числа княжеских вотчин, в разных землях государства управление отдельными территориями переходило от самого князя к его дружинникам. Они – от имени князя – решали

различные хозяйственные вопросы, собирали налоги, обеспечивали выполнение многочисленных государственных повинностей (будь то строительство мостов, засек, храмов, крепостей) и, конечно, обеспечивали правопорядок, вели борьбу с преступностью, а лиц, совершивших преступления, предавали княжескому суду.

Наряду с княжеским землевладением в XI–XII вв. активно развивалось боярское и церковное землевладение, менялась социальная структура общества. Это привело к формированию государственного аппарата, законодательства и суда. Сыновья князя, наместники, волостели на подконтрольных землях стали осуществлять властные полномочия от имени князя.

Управление светскими и духовными вотчинами осуществлялось аналогично тому, которое имело место при княжеском домене, только решение всех вопросов функционирования вотчины находилось в руках ее владельца и его небольшой дружины. Так постепенно в Древнерусском государстве формировалась дворцово-вотчинная система, росли ее масштабы, расширялись функции, среди которых важное место отводилось правоохранительной.

Однако не следует забывать, что духовные и светские феодалы, да и сам князь владели малой частью общего земельного фонда. Основная же часть земли принадлежала государству, на ней трудилось свободное сельское население, платившее налоги и выполнявшее повинности исключительно в пользу государства. Выполнение повинностей, осуществление сельскохозяйственных работ требовали коллективного труда, что, естественно, обеспечило сохранение ранее сложившихся крестьянских самоуправляемых общин. Без вмешательства князя и его дружинников крестьяне решали многочисленные хозяйственные, религиозные, семейные и даже полицейские проблемы, среди которых были поиск и поимка преступников и наказание за «небольшие вины».

Поскольку территория государства постоянно расширялась, а княжеская власть объективно не поспевала за этим процессом, сельская община как в период существования Древнерусского государства, так и в начале периода феодальной раздробленности фактически являлась базовым элементом формирующейся административно-полицейской системы.

Развитие ремесел и торговли, появление и укрепление частной собственности, растущая имущественная и социальная дифферен-

циация объективно привели к росту преступности. Изменились масштабы и состав преступлений и – как следствие – характер деятельности княжеской администрации и ее роль в обеспечении правопорядка и борьбы с преступностью. Так, на первых порах, не имея достаточных сил, средств и ресурсов, князь и его «администрация» ставили задачу поимки преступников перед общиной, при этом оказывали необходимую помощь истцам в преследовании преступников, выделяя дружинников – мечников, применяли меры пресечения к виновным (заковывание в железо), помогали частному лицу в наказании обидчика, назначая для этого специального чиновника – вирника. Содержание чиновников княжеской «администрации» на все время расследования возлагалось на общину.

В связи с тем, что любое преступление происходило на конкретной территории – в городе, поселке, селе, деревне, – соответствующая посадская или сельская община обязана была помогать истцу в тех случаях, когда ему трудно было установить личность ответчика.

Каждый потерявший какое-либо имущество мог объявить об этом на базарной площади своего города (так называемый заклич). Если пропавшее не обнаруживалось в течение трех дней, то любой, у кого находили данное имущество по истечении этого срока, считался ответчиком. Факт кражи требовалось доказать. Устанавливался он на своде – собрании общинников, в ходе которого подозреваемое лицо должно было объяснить, каким образом оказались у него чужой конь, оружие или порт. Собравшиеся указывали, купил он ту или иную вещь или получил в дар, подкрепляя свои заявления клятвой. Если все отказывались признать себя дарителями или продавцами спорной вещи, подозреваемому полагалось вернуть имущество хозяину и заплатить «за обиду»¹.

Стороны на суде имели в своем распоряжении три способа доказательства: 1) свидетели; 2) обращение к Божьему суду; 3) документы по гражданским тяжбам – акты, расписки и т. п. В Русской Правде существовало два рода свидетелей: видок – непосредственный очевидец случая, ставшего предметом судебного разбирательства, и послух – свидетель, объявляющий, что все знает о настоящем деле. Более поздние тексты ведут речь только о втором роде свидетелей.

¹ Андреева И. А., Зайцева Е. С. История органов внутренних дел России. Омск: Омская академия МВД России, 2017. С. 14.

В статье 77 Пространной Русской Правды упоминается о такой процессуальной форме, как «гонение следа», то есть розыск преступника, не пойманного на месте преступления, по его следам. Община должна «гнать по следу» за вором; если не окажется следа к селу или к обозу (товару), те, кто не отведет от себя следа или отобьется от обязанности «гнать по следу», за все отвечают. Если след будет потерян на большой дороге, то община за кражу не отвечает. Аналогичным образом осуществлялось «гонение следа» по убийствам и разбоям. Считалось, что там, где лежал убитый, скрывался и преступник. Поэтому та вервь, на территории которой обнаруживали труп, и должна была разыскивать убийцу¹.

Дошедшее из древности правило «гонения следа» позволяло организовать взаимодействие нескольких общин и привлечь к розыску большое количество людей. Участие представителей государственной власти сводилось к контролю, чтобы вор не был укрыт от властей, и к выполнению роли арбитра в споре сторон. В период расцвета Древнерусского государства появились должностные лица княжеской администрации, наделенные полномочиями вести розыск преступника: вирники, мечники, писцы, тиуны, сотские, десятские. В их пользу были установлены особые пошлины, а во время розыска они получали довольствие и содержание от жителей той местности, где он проводился. В случае наиболее опасных преступлений – массовых грабежей, разбоев – в дело вступала княжеская дружина.

Русская Правда, квалифицируя уголовные преступления как «обиду», содержала описание различных форм и методов борьбы с уголовными преступлениями, например, «око за око, зуб за зуб», то есть за убийство – убийство, за увечье – увечье. Но если родственники убитого или увечного не имели возможности или желания самостоятельно наказать обидчика, то они могли обратиться в княжеский суд и получить с обвиняемого конкретную денежную сумму. В Русской Правде (Краткой редакции) зафиксирован переход от кровной мести (ст. 1) к наказанию преступника, но лишь к XII в. кровная месть исчезла. Однако можно было безнаказанно убить вора на своем дворе до рассвета (ст. 40 Пространной редакции Русской Правды). После рассвета вора нужно было отвести на княжий двор, находившийся в городе или в княжеской вотчине. За убийство

¹ Андреева И. А., Зайцева Е. С. Указ. соч. С. 14–15.

вора после рассвета платился штраф в пользу князя, так как расправа с ворами входила в княжескую компетенцию. Таким образом, княжеская власть становилась гарантом правопорядка в обществе.

В городах Древнерусского государства все население было объединено в посадскую общину со своими органами самоуправления. Как правило, организация борьбы с преступлениями возлагалась на тысяцкого. В крупных городах у тысяцкого в подчинении были сотские и десятские. В отличие от сельской посадская община и ее выборные должностные лица находились в большей зависимости от княжеской власти. Исключение составляли Новгородская и Псковская боярские республики, где все основные вопросы решались на вече.

Таким образом, специальных полицейских органов и должностных лиц, занимавшихся профилактикой и борьбой с преступностью, охраной правопорядка, в начальный период русской государственности не существовало. Все эти функции, как, впрочем, и ряд других – административных, судебных, – выполняли князья с дружинами, вотчинная «администрация» духовных и светских феодалов, а также сельские и посадские общины. После принятия в качестве государственной религии христианства важным регулятором общественных отношений стала церковь.

В период феодальной раздробленности, который, как известно, продолжался на Руси более трех веков, центр тяжести борьбы с преступностью на государственных землях еще более сместился в сторону сельских и посадских общин, а в вотчинах – на аппарат их управления.

§ 2. Становление системы органов власти, выполнявших полицейские функции в Русском централизованном государстве XV–XVI вв.

Во второй половине XV в. в результате объединительного процесса, который возглавила Москва, свержения монголо-татарского ига на территории северо-восточной Руси закладываются основы централизованного государства. Появились первые ростки новой системы государственного управления, основанного уже не на принципе отношений сюзерена и вассала (со взаимными обязательствами), а на принципе отношений правителя и подданных (включая бли-

жайших родственников – удельных князей), основанном на господстве и подчинении.

После падения Константинополя в 1453 г. единственной самостоятельной православной державой стало Русское государство. Осмысление происшедших событий представителями православного духовенства привело к заключению, получившему одобрение и светской политической элиты: Русское государство стало теперь центром христианского мира, поэтому в организации мирового христианского порядка великий князь московский должен был занять место византийского императора. В этой связи и власть великого князя стала рассматриваться как такая же неограниченная, какой была власть византийского императора.

Старая дворцово-вотчинная система перестала удовлетворять возросшие потребности государства, а попытки адаптировать ее к новым реалиям оказались нежизнеспособными. После присоединения бывших новгородских, рязанских и других земель ими стали управлять дворецкие – преимущественно представители московского боярства. Наряду с хозяйственными они выполняли административные и судебные функции. Управление отдельными городами и волостями осуществляли на принципах «кормления» присылаемые на короткий срок (обычно 2–3 года) из центра наместники и волостели – тоже представители знати. Для них занимаемая должность была естественным основным источником дохода, поэтому поборы с населения (особенно при судебных разбирательствах) достигали огромных размеров.

Местное население – дети боярские, посадские люди, черносошные крестьяне – стало требовать у князя создания территориальных объединений с выборными представителями и передачи им судебных расследований и самого суда из рук наместников и волостелей. Уже в конце 30-х гг. XVI в. население ряда земель сумело добиться того, что расследование дел о разбойниках и наказание преступников перешло в ведение выборных представителей местного населения. Так появились губные и земские избы во главе с губными и земскими старостами (в сельской местности это были выборные дворяне и дети боярские, в городах – выборные посадские люди, на черносошных землях – выборные «лучшие» крестьяне). При этом жалованья старосты не получали.

Территория с центром в сравнительно большом населенном пункте или нескольких небольших поселениях, расположенных вблизи друг от друга, называлась волостью, а население волости – миром. Волость на своих собраниях – сходах – выбирала правление во главе со старостой, решала вопросы о принятии в общину новых членов и выделении им земель. Волостная община самостоятельно осуществляла сбор податей, вершила низший суд и решала весь комплекс административно-полицейских вопросов. Потребность в представителях княжеской администрации возникала только в ряде исключительных обстоятельств: совершенного преступления, земельных споров между общинами, общинами и вотчинниками. Роль посредника и связующего звена между волостным старостой и чиновниками князя играл сотский.

Со временем стали возникать разные сложные вопросы, связанные с пересмотром землевладельческих прав, ограничением иммунитета, развитием великокняжеского суда, с образованием поместной системы, дипломатических сношений с иностранными государствами и т. д. Для их рассмотрения и решения нужны были новые постоянно действующие органы власти. С давних пор главными помощниками князя (киевского, владимирского, московского) были бояре, совещания с которыми проходили по наиболее важным вопросам, но от случая к случаю.

В правление Ивана III эти совещания стали постоянными и переросли в совет бояр или Боярскую думу. Поскольку численность бояр после присоединения новых земель резко возросла, право участия в Боярской думе получили лишь те бояре, которых великий князь жаловал чином «боярин». Отсюда двоякий смысл термина боярин: крупный, чаще всего родовитый землевладелец либо придворный (государственный) чин. Представители княжеских и некоторых знатных московских боярских родов сразу получали звание боярина. Менее родовитые – чин окольничего и также участвовали в заседаниях Боярской думы.

Ранее существовавшая практика разовых княжеских поручений («приказов», «изб», «путей») боярам выполнить то или иное дело довольно быстро привела к формированию постоянно действующих учреждений, получивших название приказов.

Первые приказы образовались для управления княжеским дворцом. К ним относились Дворцовый (управлял вотчинами князя),

Казенный (отвечал за одежду, оружие, драгоценности, архив князя), Конюшенный (ведал княжескими табунами). Другая группа приказов выделилась в составе Боярской думы: Разрядный (формирование и деятельность дворянского войска), Поместный (земельные вопросы, связанные с поместной системой).

К началу XVI в. насчитывалось около 10 приказов. Все они стали центральными органами управления со своим чиновничьим аппаратом (дьяками, подьячими и другими должностными лицами). К середине XVI в. приказная система в целом сложилась. Ее основным принципом стало сосредоточение в одних руках административно-исполнительной, судебной и – частично – законотворческой деятельности. Последняя выражалась в составлении Уставных грамот приказов, приговоров и наказов приказов.

Ряд приказов – Стрелецкий, Земский, Холопий, Поместный, Сыскной – наряду с основной деятельностью выполнял и полицейские функции, а именно обеспечение порядка в населенных пунктах, на дорогах, сыск и поимку беглых и т. д. Но ключевую роль в борьбе с воровством, грабежами, разбоями (а их количество резко возросло после образования централизованного государства) играл Разбойный приказ. Он ведал сыском (расследованием) и судом в отношении разбойников и «иных лихих людей», а также выполнял некоторые функции политической полиции. Только Разбойному приказу были подчинены многочисленные местные органы управления, которые осуществляли судебно-полицейские функции (земские и губные избы), только этот приказ мог выносить смертные приговоры.

Губные и земские избы как выборные органы местного самоуправления играли важную роль в Русском централизованном государстве в XVI – первой половине XVII вв. Их создание было связано с растущим влиянием дворянства в управлении государством и отсутствием возможностей у правительства обеспечивать управление огромной территорией исключительно на государственных началах. Губные и земские избы возглавляли выборные губные или земские старосты, которые избирались местными дворянами, детьми боярскими, черносошными крестьянами и иными свободными людьми на небольшой срок (чаще всего на 1–2 года) с обязательным утверждением в должности руководителем Разбойного приказа. Последний же выдавал губному старосте на руки наказ – своего

рода должностной регламент и инструкцию по делопроизводству. Утвержденный в должности староста обязан был отчитываться перед Разбойным приказом регулярно, а в особых случаях – оперативно. Губные старосты имели небольшой аппарат – губную избу. В ее состав входили целовальники, избираемые, как и губной староста, из дворян, детей боярских, крестьянской и посадской верхушки и утверждаемые на местах «целованием креста» с обещанием верной службы, а также губные дьячки или подьячие, ведущие текущее делопроизводство. В качестве общественных помощников были сотские, десятские, бирючи, обнародовавшие постановления правительства. Завершение губной (земской) реформы относится к середине XVI в.¹

В обеспечении правопорядка в столице и крупных городах с середины XVI в. важную роль играли стрелецкие полки, находившиеся в подчинении Стрелецкого приказа. Они также имели свои органы – стрелецкие избы, которые, по сути, являлись опорными пунктами административно-полицейской деятельности.

Столица государства – Москва – находилась на особом положении, и для управления ею по решению царя и Боярской думы был учрежден специальный Земский приказ, выполнявший весь комплекс административно-полицейских мероприятий – от профилактики правонарушений, обеспечения правопорядка, поимки «лихих» людей до благоустройства, противопожарной безопасности, сбора налогов, выполнения посадским населением различных повинностей. Множество обязанностей, рост численности населения стали основанием для увеличения штатной численности приказа преимущественно за счет низших чинов, так называемых ярыжек. Последние обеспечивали правопорядок в городах в будние и праздничные дни, брали под стражу виновных в драках и хулиганстве, разнимали ссоры. Ярыжки носили красное и зеленое или иного особого цвета платье с нашитыми на груди двумя буквами – «З» и «Я».

Для осуществления в полном объеме полицейских функций в Москве в конце XVI в. произошло объединение Земского и Стрелецкого приказов.

¹ Ерошкин Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России. М.: Высшая школа, 1968. С. 60–61.

В середине XVI в. в ответ на рост преступности, в т. ч. организованной, достигшей открытой массовой формы в виде городских восстаний, произошло усиление репрессивной политики государства.

Судебник 1550 г. и последующие нормативные правовые акты, в т. ч. Уставные книги Разбойного приказа, значительно ужесточил наказания за преступления против личности и собственности: смертная казнь для «лихих людей» стала нормой в общегосударственном масштабе. Судебно-полицейские органы были ориентированы не на выяснение конкретных обстоятельств совершенных противоправных действий, а на установление принадлежности лица к «ведомым лихим».

Зародившись в XV в., в XVI–XVII вв. процессуальная форма, получившая название розыск или сыск, становится ведущей. Так обозначалось производимое государственными органами расследование по тому или иному делу. При этом использовались различные методы, в т. ч. негласного характера. Ведущие дело чиновники – сыскари («обыщики»), губные старосты с целовальниками – допрашивали обвиняемого, изыскивали доказательства его вины. Однако главное значение в розыском процессе имела пытка. «А приведут татя... и того татя пытать», – указывалось в Соборном уложении. Признание подследственного, полученное под пыткой, считалось доказательством его вины и служило основанием для наказания. Перед началом розыска обыщики и губные старосты были обязаны произвести повальный обыск, в т. ч. опрос представителей всех социальных групп (число опрашиваемых не ограничивалось). Сведения записывались в особые «списки», к которым эти лица «прикладывали» руки¹.

К середине XVI в. в русском праве отчетливо оформился статус «лихого человека», для которого разбой и бандитизм были профессиональными занятиями. Основной целью профессиональных разбоев, грабежей и убийств было завладение собственностью. К 30-м гг. XVI в. относится и известие о масштабной деятельности преступных организаций фальшивомонетчиков во многих городах страны.

¹ Мулукаев Р. С., Малыгин А. Я., Епифанов А. Е. История отечественных органов внутренних дел: учеб. для вузов. М.: NOTA BENE Медиа Трейд Компания, 2005. 336 с. С. 6.

§ 3. Органы правопорядка и их деятельность в XVII в.

На рубеже XVI–XVII вв. Россия оказалась в пучине мощного экономического, политического, династического, социального кризиса. Система государственного управления оказалась в упадке. Преступность достигла невиданных масштабов, и государственные институты с ней не справлялись.

После избрания на российский престол в 1613 г. Михаила Романа в стране постепенно начали восстанавливаться хозяйственные связи и деятельность прежних институтов власти; появились и нововведения, связанные с серьезными изменениями в государственном строе и общественной жизни. Преступление стало рассматриваться как деяние, нарушающее интересы государства и установленный правопорядок. В силу этого роль государственных органов в расследовании и раскрытии преступлений существенно возросла.

Соборное Уложение 1649 г., Указные книги Разбойного, Земского, Разрядного и других приказов, приговоры Боярской думы по конкретным вопросам стали законодательной базой не только для поддержания правопорядка, борьбы с преступностью, но и для начала профилактирования преступлений.

Содержание полицейских функций государства расширилось: новым направлением стал надзор за населением и ограничение его передвижения (передвижение по стране стало возможным при наличии удостоверения личности – «проезжих грамот», «поручных записей»).

В ведении Разрядного приказа появились должности объезжих голов, ответственных за обеспечение наружного надзора, порядка на улицах и площадях и соблюдение мер противопожарной безопасности. В Наказе царя Алексея Михайловича «О градском благочинии» вменялось в обязанность объезжих голов днем и ночью вместе с решеточными приказчиками совершать объезды улиц и переулков, чтобы «бою и грабежу и иного никакого воровства не было... чтобы воры нигде не зажгли, и огня на хоромы не накинули, и у хором и у заборов с улицы... огня не подложили»¹.

¹ Полное собрание законов Российской империи. Собр. 1. 1649–1825 гг. СПб.: Тип. П Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830. С. 164–166. Далее – ПСЗ.

Новое понятие «благочиние», введенное в лексикон для обозначения правопорядка в населенных пунктах, стало широко применяться и в других нормативных правовых актах XVII–XVIII вв.

Как известно, центральные и местные органы управления уже в XVI в. осуществляли функции политической полиции. Однако с начала XVII в. политическому сыску придавалось особое значение, что напрямую связано со Смутным временем и такими его явлениями, как самозванство, крестьянская война под предводительством И. И. Болотникова.

Дела по политическим (государственным) преступлениям, выделенные из общей массы уголовных дел, получили название «слово и дело государево». В первоначальном смысле это понятие означало дело о словесном оскорблении царя.

Первые документы с употреблением этой фразы датированы 1622 г. и касаются вырвавшейся у одного донского казака – члена зимовой станицы войска Донского – угрозы перерезать царю горло. Вскоре понятие «слово и дело» стало применяться в отношении всех дел, связанных с нарушением государственных интересов. К государственным преступлениям, то есть действиям и умыслам, направленным против царя, церкви, государственного порядка, относились прежде всего крамола, измена (к примеру, сдача города неприятелю во время войны), богохульство.

К виновным в основном применялась смертная казнь: простая (обезглавливание или повешение), квалифицированная (четвертование), а к богохульникам – сожжение на костре¹.

Каждый человек, получивший известие о злых умыслах по отношению к царю, об оскорблении царского имени, о государственной измене, ереси и т. д., обязан был под страхом смертной казни донести об этом властям, выкликнув фразу «слово и дело государево»; если же это заявление было ложным, то доносчик получал строгое наказание вплоть до смертной казни².

В правление царя Алексея Михайловича, в 1854 г., был создан Приказ тайных дел, который сначала являлся личной канцелярией царя. Заведовал приказом тайный дьяк, при котором находилось

¹ Тихомиров М. Н., Епифанов П. П. Соборное уложение 1649 года. Гл. 1. Ст. 1. М.: Изд-во Московского ун-та, 1961. 444 с.

² Там же. Гл. 2. Ст. 17, 19.

5–6 подъячих; несколько позже штат приказа был увеличен, но всего на несколько чиновников.

Основным предназначением Приказа тайных дел был контроль за деятельностью приказов и чиновников всех приказов. Преимущественной формой контроля являлся анализ полученной документации, текущего приказного делопроизводства, отчетности, донесений от воевод и губных изб. В случае необходимости чиновники Приказа Тайных дел скрытно, на основании секретного распоряжения царя, вели наблюдение за подозреваемыми лицами – воеводами, послами, чиновниками других приказов. Широкое распространение получила практика рассмотрения приказом челобитных, поданных лично царю. После рассмотрения дела по челобитной в приказе тайный дьяк докладывал о нем царю, который принимал решение на месте, либо дело передавалось на исполнение в другой приказ. Важнейшей функцией Приказа тайных дел являлся контроль за розыском (следствием) по деяниям, направленным против правительства, существующего строя, непосредственно против царя и церкви. Так, в частности, он принимал участие в следствии по делу Степана Разина и его сподвижников. В Приказ тайных дел запрашивали различные материалы для этого процесса: расспросные, пыточные речи, очные ставки и т. д. Приказ тайных дел был упразднен в 1676 г., но по праву может считаться родоначальником органов политического сыска в Русском государстве¹.

События начала XVII в. показали слабость государственной власти на местах: губные и земские избы с колоссальным ростом преступности, принявшей новые организационные формы, уже не справлялись, к тому же они не обладали должным уровнем компетенции, губные старосты не получали государственного жалования.

Потребность в упорядочении системы местного управления и придании ей государственного начала привела к созданию в стране новой административно-территориальной единицы – уезда – и назначению его руководителя – воеводы. В 1625 г. по росписи городов и уездов в 146 городах с уездами уже были назначены воеводы, а к концу столетия в стране было более 200 уездов. Бояре, дворяне и дети боярские, претендуя на места воевод, подавали на имя царя челобитную, в которой просили назначить их на воеводство, чтобы

¹ Ерошкин Н. П. Указ. соч. С. 66.

«покориться»): официально воевода за свою службу получал поместье и денежное жалование.

Кандидатуру воеводы подбирал Разрядный приказ, а утверждали царь и Боярская дума. После назначения воевода подчинялся тому приказу, в ведении которого находился данный город с уездом. В большие города назначали нескольких воевод, один из них считался главным. При назначении каждый воевода получал наказ (своего рода регламент), определявший его должностные полномочия и обязанности, к которым относились охрана государственной и частной собственности, борьба с укрывательством беглых, с эпидемиями, пожарами, наводнениями и другими стихийными бедствиями, надзор за деятельностью губных изб и судов, обеспечение правопорядка и др. Для осуществления своих весьма разнородных полномочий воевода опирался на штат сотрудников приказной (съезжей) избы¹.

Отсутствие постоянного контроля за деятельностью воевод создало питательную среду для повсеместного мздоимства, поборов, несправедливых решений, нередко приводивших к социальным конфликтам, даже к восстаниям.

В процессе развития Русского государства в XVII в. разыскной процесс серьезно потеснил состязательный. Как известно, сущностью розыска являлось то, что государственный орган самостоятельно возбуждал, вел и завершал дело, то есть сочетал процессуальные функции обвинителя и судьи, а обвиняемый был лишь объектом сыска. Состязательный процесс – это спор о праве двух равных сторон (истца и ответчика) перед третьей стороной – судьей. Чаще всего этот вид процесса применялся в гражданских делах для представителей господствующего класса и торговцев.

Таким образом, к концу XVII в. законодательно оформились меры по обеспечению общественного порядка и спокойствия, окрепла система управления государством, усилилась роль государственных институтов в деле обеспечения правопорядка. Деятельность органов власти и местного самоуправления, осуществлявших полицейские функции, законодательно регламентировалась в XVII в. рядом нормативных правовых актов: Соборным уложением 1649 г., Указными книгами Земского, Разбойного, Холопьяго и других приказов, отдельными указами царя и приговорами Боярской думы.

¹ Ерошкин Н. П. Указ. соч. С. 72–73.

Наряду с приказами, многие из которых имели и полномочия в полицейской сфере, в середине и второй половине XVII в. периодически создавались временные следственные комиссии, в ведении которых находилось расследование политических дел (как известно, в это время по стране прокатилась волна восстаний с возглашением антиправительственных лозунгов), а в российском праве уже четко оформился статус «лихого человека».

Как и в предшествующее столетие, огромное значение в организации и обеспечении охраны общественного порядка, борьбе с преступностью имели сельские и волостные общины.

Общественные структуры в деле обеспечения правопорядка продолжали быть значимыми, несмотря на усиление роли государственных органов. Само население на общих сходах регулярно избирало сельское и волостное правление, возглавляемое старостами, решало практически все вопросы местного значения: принятие в общину или исключение из нее новых членов, распределение земельных наделов, налогов, сборов и податей, определение порядка пользования лесами, выпасами и другими объектами, осуществление правосудия, выполнение полицейских функций. Если проблема выходила за пределы волости, сельской общины, то в дело вступала княжеская «администрация», становясь посредником и организатором. Нельзя не отметить и роль выборных (на общественных началах) десятских, сотских, также выполнявших полицейские функции и являвшихся связующим звеном между органами власти и органами общественного самоуправления. В их обязанности входило наблюдение за чистотой в селеньях, чистотой воды в реках, пожарной безопасностью, порядком во время торгов, базаров, продажей доброкачественных продуктов, проведением торговли с надлежащими свидетельствами и т. д.

Таким образом, в XVI–XVII вв. в Русском государстве были заложены основы административно-полицейской деятельности, характерной чертой которой стало сочетание государственного и общественного начал. При этом борьба с «лихими людьми» утвердилась как прерогатива органов государства, а поддержанием правопорядка и общественной безопасностью занимались преимущественно выборные органы местного самоуправления.

ГЛАВА 2. РЕГУЛЯРНАЯ ПОЛИЦИЯ В ПЕРИОД АБСОЛЮТНОЙ МОНАРХИИ (XVIII В.)

§ 1. Петр I и реформы государственного управления

Административные реформы Петра I, проведенные в 1-й четверти XVIII в., изменили всю систему центрального и местного управления: вместо Боярской думы появился Правительствующий сенат, вместо приказов были образованы коллегии (за исключением Преображенского приказа), произошла ликвидация губных изб. Центральными органами управления стали коллегии, все члены которых (от президента до ассессора) получали государственное жалованье, имели возможность карьерного роста, что объясняло довольно высокие требования к их компетенции.

Формирование основ государственной системы органов внутренних дел обусловлено проведением губернской реформы 1708–1710 гг. Согласно этой реформе вся страна была разделена на 8 крупных административно-территориальных единиц – губерний: Петербургская, Архангелогородская, Смоленская, Московская, Казанская, Киевская, Азовская и Сибирская. Возглавляли губернии исключительно доверенные лица царя – генерал-губернаторы (Петербургскую – А. Д. Меншиков, Азовскую – Ф. М. Апраксин) и губернаторы (Московскую – Т. Н. Стрешнев, Смоленскую – П. С. Салтыков, Киевскую – Д. М. Голицын, Архангелогородскую – П. А. Голицын, Казанскую – П. М. Апраксин, Сибирскую – М. П. Гагарин). Самыми крупными губерниями были Сибирская и Казанская, а самыми малыми – Киевская и Смоленская. В 1713–1714 гг. появилось еще 3 губернии – Нижегородская, Астраханская и Рижская.

Полномочия губернатора были огромны и касались как военных, так и всех гражданских функций. Под его руководством находились вице-губернатор, обер-комендант (ведал военными делами), обер-комиссар (ведал денежными сборами), обер-провиантмейстер (ведал хлебными сборами), ландрихтер (организовывал правосудие). Всю текущую работу выполняли чиновники губернского правления.

Каждая губерния делилась на уезды во главе с комендантом (по-старому – воеводой). Количество уездов в губерниях было разным: в Азовской – 77, в Казанской – 71, в Смоленской – 17, в Архангело-

городской – 20. Однако практика деятельности губернских канцелярий довольно быстро показала, что управлять таким количеством уездов невозможно, и по решению Петра I была введена промежуточная административная единица – провинция – во главе с обер-комендантом. У обер-коменданта был свой аппарат, в который входили казначей, сборщики налогов, канцелярии рекрутских дел, розыскных дел, таможенная изба и ряд других структур.

В 1715 г. провинции стали делиться уже не на уезды, а на «доли» во главе с ландратом (в каждой доле по 5 536 дворов). В отличие от обер-коменданта, ландрат был лицом, выборным от дворян, хотя всецело подчинялся обер-коменданту. Однако и эта система административно-территориального устройства оказалась недолговечной в силу своей многоуровневости, бюрократичности. Поэтому уже с 1719 г. стала проводиться в жизнь вторая губернская (иногда ее называют областной) реформа.

Губернии были сохранены, но основной административной единицей стала провинция. Наиболее важные («знатные») из 50 провинций возглавлялись генерал-губернатором, губернатором, вице-губернатором или обер-комендантом. Во главе остальных стояли воеводы. Провинции, созданные реформой 1719 г., стали предшественницами екатерининских губерний. Губернаторы всех 11 губерний имели реальную власть лишь в губернском городе и одноименной провинции.

Круг полномочий воеводы оказался теперь очень широк. Как указывал Петр I, необходимо было «во всем царского величества интерес и государственную пользу тщательно остерегать». Это открывало перед воеводой финансовые, военно-хозяйственные, полицейские, торговые и многие другие направления деятельности.

На смену «долям» пришли дистрикты – самая малонаселенная территориальная единица, имевшая не более 2 тыс. дворов. Возглавляли дистрикты земские комиссары. В их ведении был сбор налогов и вопросы местного значения, в т. ч. обеспечение правопорядка с опорой на общинные институты и их выборных людей – старост, сотских, десятских. С учреждением в 1721 г. Главного магистрата магистраты и городское население были исключены из ведения воевод.

Административные реформы Петра I в начале XVIII в. привели к созданию системы судебных органов. Высшим звеном судебной системы стал сенат, затем Юстиц-коллегия, в провинциях – надвор-

ные апелляционные суды в крупных городах России и так называемые провинциальные коллегияльные нижние суды, которые тоже функционировали в крупных городах.

В ведении нижних судов были гражданские и уголовные дела всех свободных сельских жителей, а также горожан, не входящих в посад. Во всех остальных случаях действовал городской (или земский) судья. Это был так называемый единоличный (тоже нижний) суд. Однако сложные взаимоотношения между судами и воеводами привели к тому, что в 1722 г. нижние суды (провинциальные коллегияльные и единоличные) были упразднены. Вновь созданные провинциальные суды уже находились под властью воеводы, он же на местах назначал судебных комиссаров. Так, в результате административных реформ была создана жесткая централизованная структура власти, во главе которой стоял сам монарх. Приоритетными в государственной деятельности стали военная, фискальная и карательная функции.

§ 2. Создание полиции в России, ее развитие и деятельность в первой половине XVIII в.

Проведенные Петром I губернская и областная реформы создали своеобразный остов, отвечающий за реализацию умножившихся и усложнившихся функций государства. В соответствии с царскими указами и решениями сената губернаторы, воеводы и земские комиссары, кроме всего прочего, должны были заботиться об охране прав и безопасности местных жителей, преследовать «гулящих людей», беспокоиться о нравственности и религиозности обывателей, об исправности дорог, блюсти правильность мер и весов, наблюдать за исправностью и безопасностью путей сообщения и постоянных дворов, преследовать беглых и разбойников, содействовать отправлению правосудия. На образованные в этот период органы городского самоуправления – магистраты – были возложены полицейские функции.

Как известно, в мае 1703 г. был заложен Петербург. Одновременно строились Адмиралтейские верфи и город с самостоятельным управлением, в т. ч. полицейским, что соответствовало расселению жителей (с одной стороны Адмиралтейская канцелярия, с другой – Городо-

вая канцелярия). Адмиралтейская и Городовая канцелярии (каждая на своей территории) полицейские функции осуществляли как непосредственно, так и с помощью воинских команд и назначенных для этого должностных лиц, как правило, из числа гвардейских офицеров, получивших со временем название «надсмотрщиков».

К компетенции этих органов относилось множество дел: от розыска беглых (а это были лица, занятые на строительстве города, укреплений, флота) до дел о кражах, хулиганстве, убийствах; контроль за выделением земли под застройку и учет уже построенных общественных, жилых, торговых зданий; соблюдение мер противопожарной безопасности и др. Если сил и средств для решения конкретных задач не хватало, привлекались воинские команды из урядников и солдат под руководством офицера, у всех привлекаемых к этой работе сохранялись жалованье и довольствие по месту службы. Офицер, а это был, как правило, гвардеец, стал именоваться надзирателем.

По мере строительства новых объектов функции должностных лиц уточнялись и расширялись. Со временем стали осуществляться наблюдение за чистотой на набережных, реках и каналах, борьба с незаконной торговлей пивом, табаком, выявление лиц – подозрительных и без паспортов. Особенность заключалась в том, что все эти функции, да и сама деятельность этих воинских команд носили временный и нерегулярный характер, но накапливался опыт, вырастали кадры, что было крайне важным для принятия принципиально иных организационных решений.

В Адмиралтейской части Петербурга административно-полицейская система была несколько иной. Под началом офицера-надсмотрщика находились ефрейторы (один местный житель на 10 дворов), капралы (один – на 50 дворов), сержанты (один – на 100 дворов), по сути, действовала старая десятичная система, бытовавшая на Руси с давних времен. Главной задачей названных лиц являлось поддержание порядка на своих участках и оперативное сообщение надсмотрщику обо всех происшествиях. В ночное время формировались караулы по 5 человек от 100 дворов для обеспечения противопожарной безопасности.

В апреле 1716 г. надзор за строениями во всем Петербурге был возложен на начальника Городовой канцелярии князя А. М. Черкасского, а у офицеров-надсмотрщиков осталась обязанность по под-

держанию общественного порядка и пожарной безопасности в частях города.

Небывалый рост новой столицы, широкая программа благоустройства с жесткой регламентацией строительных норм, наличие огромного количества людей – пришлых или принудительно доставленных в город – все более настойчиво обнаруживали необходимость решения вопроса совершенствования системы управления городом. Губернатор А. Д. Меншиков в силу своей занятости другими государственными делами просто физически не мог уделять должного внимания городским проблемам.

Ситуация изменилась в середине 10-х гг. XVIII в. Успехи в Северной войне, проведенные административные реформы, приверженность царя к западным образцам управления подготовили почву для создания регулярной полиции.

Детально ознакомившись с опытом организации полицейского дела в западноевропейских странах (Дании, Франции), увидев слабые стороны организации охраны правопорядка в столице (а, как известно, уже в 1715 г. существовала полицмейстерская канцелярия с небольшим набором функций, с офицерами и нижними чинами), 25 мая 1718 г. Петр I утвердил «Пункты генералу полицмейстеру», где перечислялись его полномочия, и указ сенату о его определении в Петербурге¹. А. М. Девиеру был вручен персональный указ царя о назначении его генерал-полицмейстером вместе с «Пунктами»². Основные задачи, которые надлежало решать А. М. Девиеру, сводились к благоустройству и противопожарной безопасности, охране правопорядка и борьбе с беглыми людьми, ведению учета приезжих.

Полицейстерская канцелярия функционировала как коллегиальное учреждение, в котором генерал-полицмейстер, как и президенты в коллегиях, рассматривался лишь как первоприсутствующий среди «присутственных членов» – чиновников-офицеров. Последние ведали отдельными сферами управления и исполняли поручения генерал-полицмейстера. Присутствие заседало регулярно, рассматривая широкий круг вопросов, преимущественно связанных со строи-

¹ Законодательство Петра I / отв. ред. А. А. Преображенский, Т. Е. Новицкая. М.: Юрид. лит., 1997. 880 с.

² ПСЗ. Собр. 1. 1649–1825 гг. Т. 5. № 3203.

тельством, выделением земельных участков, благоустройством и нарушениями в этих сферах и т. д.

Место полицмейстерской канцелярии (во главе с генерал-полицмейстером) в системе органов государства не было четко определено. Глава канцелярии как генерал был сродни руководителям центральных ведомств (генерал-прокурор, генерал-фискал, к примеру) и генерал-губернаторам, но в Табели о рангах был включен в 5 разряд. Президенты коллегий, сенаторы и губернаторы в силу особого статуса были вне Табели о рангах, то есть были выше генерал-полицмейстера. Фактически компетенция генерал-полицмейстера, формально являвшегося должностным лицом центрального управления, ограничивалась Петербургом.

Император лично контролировал деятельность Санкт-Петербургского генерал-полицмейстера, взыскивал с него за все беспорядки, замеченные в столице. Штатная численность полиции Санкт-Петербурга к 1720 г. была небольшой: 10 офицеров, 20 унтер-офицеров и 160 солдат обеспечивали общественный порядок в городе с постоянным населением приблизительно 60 тыс. человек. Жалование чины полиции получали практически наравне с армейскими чинами. Так, в 1718 г. майор полиции получал ежегодное жалование 168 руб.; капитан – 96 руб.; прапорщик – 50 руб.; вахмистр – 14 руб. 40 коп.; сержант – 10 руб. 08 коп.; каптенармус – 13 руб. 8 коп.; капрал – 6 руб.; писарь – 8 руб., рядовой – 7 руб. 29 коп.¹

В 1719 г. для служащих в полиции была введена специальная форма – кафтаны, короткие штаны василькового цвета и зеленые камзолы. Чулки могли быть зеленого, красного, синего и белого цветов. Дополняли одежду черные галстуки, завязываемые бантом. Принимая присягу, полицейские давали клятву, форма которой была единой для всех государственных чиновников и содержала обещание «верным, добрым и послушным рабом и подданным быть», права и прерогативы (или преимущества) монархов «по крайнему разумению, силе и возможности предостерегать и оборонять и всем живота своего в потребном случае не щадить», способствовать всему, что «верной службе и пользе государственной касаться может»,

¹ История органов внутренних дел России: учеб. пособие / А. Д. Гуляков, В. Н. Колемасов, А. В. Лобанов [и др.]; под общ. ред. В. В. Гошуляка. Пенза: Изд-во ПГУ, 2018. С. 26.

не допускать ущерба интересам монарха, «тайное дело, или какое бы они ни было, которое приказано мне будет тайно содержать, и то содержать в совершенной тайне», исполнять надлежащим образом «инструкции, и регламенты, и указы». Завершалось клятвенное обещание словами: «В заключение же сей моей клятвы, целую Слова и Крест Спасителя моего. Аминь», после произнесения которых чиновник целовал Евангелие и крест¹.

В 1722 г. в Москве была учреждена должность обер-полицмейстера, который подчинялся непосредственно генерал-полицмейстеру. На нее был назначен полковник М. Т. Греков, которому поручалось создать в Москве регулярную полицию. С образованием Московской полицмейстерской конторы полицмейстерская канцелярия в Петербурге стала называться Главной или Государственной. Управление Московской полицмейстерской конторой было организовано аналогично Главной (Петербургской) канцелярии, в равной степени это касалось и компетенции. Поскольку Санкт-Петербург и Москва были крупными городами, в отдельных их частях (на островах, в слободах) создавались полицейские съезжие дворы под руководством одного-двух обер-офицеров с командами солдат и унтер-офицеров, а также подьячими. Они работали в тесном взаимодействии с выборными людьми от городского населения – старостами, сотскими, десятскими, ночными караульщиками.

Первоначально компетенция этих полицейских учреждений базировалась на «Пунктах генералу полицмейстеру», затем была дополнена и зафиксирована в гл. 10 Регламента Главного магистрата от 16 января 1721 г. «О полицейских делах»: «...она споспешествует в правах и в правосудии, рождает добрые порядки и нравоучения, всем безопасность подает от разбойников, воров, насильников и обманщиков и сим подобных, непорядочное и непотребное житие отгоняет, и принуждает каждого к трудам и к честному промыслу, чинит добрых досмотрителей, тщательных и добрых служителей, города и в них улицы регулярно сочиняет, препятствует дороговизне, и приносит довольство во всем потребном к жизни человеческой, предостерегает все приключившиеся болезни, производит чистоту по улицам и в домах, запрещает излишество в домовых расходах и все явные погрешения, призирает нищих, бедных, больных,

¹ Андреева И. А., Зайцева Е. С. Указ. соч. С. 35.

увечных и прочих неимущих, защищает вдовиц, сырых и чужестранных, по заповедям Божиим, воспитывает юных в целомудренной чистоте и честных наук; в кратце ж над всеми сими полиция есть душа гражданства и всех добрых порядков и фундаментальной подпор человеческой безопасности и удобства»¹.

Таким образом, в последние годы правления Петра I в стране была создана структура, которая на профессиональной основе и самостоятельно стала выполнять полицейские функции в пределах компетенции, определенной правительством. Главная ее задача состояла в обеспечении правопорядка, создании безопасных условий для жизни, здоровья, собственности людей, осуществлении всестороннего надзора за городским и – частично – за сельским населением (через прокормежные и пропускные письма), за пребыванием иностранцев в России, за соблюдением норм, регламентов, которые обеспечивали правильное течение общественной жизни.

С приходом к власти императрицы Анны Иоанновны органы полиции были укреплены, приближены к высшему руководству государством. Главная полицмейстерская канцелярия перешла в непосредственное подчинение Верховному тайному совету, генерал-полицмейстер получил право личного доклада императрице. Указ сената от 9 марта 1730 г. «О нескорой и осторожной езде на лошадях по улицам, и о задержании в Полиции тех, которые будут давить лошаадьми и бить проходящих кнутьями» фактически положил начало регулированию движения на улицах².

В 1731 г. именным указом начальник московской полиции генерал-полицмейстер М. Т. Греков был переподчинен сенату, а вскоре сенат установил штаты московской полиции. Число съезжих дворов в Москве увеличилось с 8 до 12 (будущие части). В территориальном управлении городской полиции появилась должность майора, штат съезжих дворов включал 2 офицеров, 2 урядников, 6 солдат, 1 барабанщика. Обер-офицеры в полицмейстерскую канцелярию и на съезжие дворы набирались из армейских офицеров в отставке, а унтер-офицеры и солдаты командировались из воинских частей.

¹ Реформы Петра I: сб. док. / сост. В. И. Лебедев. М.: Государственное социально-экономическое издательство, 1937. С. 195.

² ПСЗ. Т. 9. № 6 378.

В начале 30-х гг. XVIII в. был сделан серьезный шаг к укреплению полицейской системы. На доклад полицмейстерской канцелярии правительству от 23 апреля 1733 г. была наложена резолюция императрицы Анны Иоанновны «Об учреждении полиции в городах». Этим решением создавались полицмейстерские конторы в 10 губернских городах (Новгород, Киев, Воронеж, Астрахань, Архангельск, Смоленск, Белгород, Казань, Нижний Новгород, Тобольск), 11 провинциальных городах (Псков, Вологда, Калуга, Тверь, Переславль Рязанский, Коломна, Ярославль, Кострома, Симбирск, Брянск, Орел), 2 уездных городах (Ладога и Шлиссельбург) со штатами полицмейстера, унтер-офицера, капрала и нескольких десятков рядовых¹. Так в руках нового генерал-полицейстера В. Ф. Салтыкова оказалось 25 городских полицейских органов.

Все должности, кроме полицмейстера, замещали служащие местных гарнизонов, там же они получали жалованье и были на довольствии. Содержание гражданских служащих полицейских контор обеспечивалось за счет сборов с местного населения. Средства на жалованье канцелярским служащим формировались из местных полицейских сборов с населения.

Таким образом, задел в формировании полицейской системы, подготовленный Петром I, в короткий срок дал свои плоды: в начале второй четверти XVIII в. фактически была сформирована городская полиция.

В период правления императрицы Елизаветы Петровны, в 1745 г., в Табели о рангах должность генерал-полицейстера оказалась в 3 классе, а в 1859 г. – уже во 2. Генерал-полицейстеры, ставшие сенаторами, непосредственно подчинялись императрице, а по статусу в системе органов государства канцелярия приравнивалась к коллегиям. В мощном аппарате Главной полицмейстерской канцелярии находились следующие структурные подразделения: Квартирная контора (обеспечивала постой служащих), Архитектурная контора (обеспечивала благоустройство города), поветья (отделения кадровой, паспортной служб), колодничья (ведала содержанием задержанных и арестованных лиц) и разыскная (проводила следствие и вершила суд в отношении воров и разбойников, пойманных в Петербурге и Петербургской губернии) экспедиции.

¹ ПСЗ. Собр. 1. Т. 21. № 15379.

В середине XVIII в. значительно усилился полицейский контроль за перемещением населения, пребыванием иностранцев в стране, за торговлей, особенно продажей спиртных напитков и табака. Все эти вопросы были в компетенции общей полиции. Однако еще с конца XVII в. вопросы государственной безопасности, охраны жизни, здоровья царя, членов правительства находились в ведении политической полиции. Функцию политической полиции выполняли находившийся в Москве Преображенский приказ, возглавляемый князем Ф. Ю. Ромодановским, и созданная в 1718 г. Тайная канцелярия с местонахождением в Санкт-Петербурге. Ее возглавлял граф П. А. Толстой.

Основное внимание чиновников Преображенского приказа было сосредоточено на государственных преступлениях (измены, заговоры, восстания и иные антиправительственные выступления). Чиновников же Тайной канцелярии интересовали дела о «непристойных выражениях» об особе государя и государственных деятелях, самозванстве, несоблюдении молебнов в царские дни, волшебстве, казнокрадстве, взяточничестве.

Таким образом, к середине XVIII в. в стране существовала общая полиция в городах и политическая полиция в масштабе государства, была подготовлена солидная законодательная база для их деятельности, сформировались профессиональные кадры. Вместе с тем на сельском уровне действовал административно-полицейский аппарат, устаревший как в организационно-управленческом, так и в кадровом отношении, не соответствовавший тенденциям растущего абсолютизма.

§ 3. Полицейская реформа Екатерины II

Громоздкая бюрократическая система государственного управления, созданная Петром I, незначительно усовершенствованная его преемниками, в т. ч. и самой Екатериной II в начале ее правления, нуждалась в серьезном реформировании, актуальность которого все более возрастала в связи с новыми явлениями в хозяйственной и общественной жизни – ростом мануфактурного производства, товарности сельского хозяйства, втягиванием передовых дворян в рыночные отношения, социальным расслоением. Крестьянская

война 1773–1775 гг. под предводительством Е. И. Пугачева не только показала слабые звенья государственной машины, но и ускорила ее модернизацию.

В 1775 г. императрица Екатерина II подписала Манифест «Учреждение для управления губерний Российской империи», согласно которому вся территория государства делилась на 50 губерний (вместо 23 прежних). Во главе губернии стоял губернатор, а несколько губерний составляли генерал-губернаторство или наместничество.

В выполнении обширных военно-мобилизационных, судебных, административных задач губернатор опирался на формируемое им и ему же подчиненное губернское правление. В структуру губернского правления входили магистрат, казенная палата, судебные палаты, приказы общественного призрения, прокуратура и др. Компетенция губернского правления была обширной: от объявления законов и правительственных распоряжений до надзора за их выполнением и, в случае их нарушения, отдачи под суд нарушителей закона; сбор налогов и ведение расходов на содержание всех подведомственных учреждений; управление промышленностью; охрана здоровья; попечение о сиротах и др.

В каждой губернии был губернский прокурор, нижестоящие прокуроры и целая система судебных учреждений. Высшими, имеющими право пересмотра дел губернских и уездных судов, были две палаты – гражданских и уголовных дел. Губернские же суды были сословными: для дворян – верхний земский суд, для купцов и мещан – губернский магистрат, для свободных (государственных) крестьян – верхняя расправа. В каждом из этих судов были два департамента с двумя председателями (по уголовным и гражданским делам). Уголовные дела из всех судов попадали для утверждения в губернскую палату уголовных дел. Кроме того важным элементом в системе управления губерний стали губернские собрания.

Однако губернская реформа Екатерины II не ограничилась увеличением числа губерний и подробной регламентацией деятельности губернских органов. Важнейшим элементом этой реформы стали изменения, касающиеся деятельности соответствующих органов в уездах. В среднем в каждой губернии их было 10–15. Именно в уездах, по мнению императрицы, и необходимо было сконцентрировать всю управленческую деятельность, связанную с непосредственными жизненными потребностями населения. На базе уезда проходило

становление, развитие, законодательное оформление земской или уездной (сельской) полиции. В отличие от губернских структур с их назначением, в уездах акцент был сделан на дворянском самоуправлении.

Органом административным, полицейским, имеющим к тому же и судебные функции, стал так называемый нижний земский суд. Его возглавлял капитан-исправник, имевший всю полноту власти в уезде: он наблюдал за выполнением законов и правительственных распоряжений, выполнял распоряжения губернских властей, обеспечивал исполнение судебных решений и т. д. Как судебное учреждение нижний земский суд мог применять штрафные санкции за грубое нарушение правил торговли, укрывательство беглых крестьян, невыполнение повелений губернского правления. Нижнему земскому суду делегировалась основная полицейская функция в уезде – обеспечивать «благочиние, добронравие и порядок», немедленно доносить губернатору о любых начавшихся беспорядках; в крайних случаях, не терпящих отлагательства, принимать на месте все надлежащие меры (за превышение полномочий в таких ситуациях исполнитель не подвергался наказанию).

Капитан-исправник и два-три заседателя нижнего земского суда выбирались только дворянами и только из местных помещиков. Выборы кандидатов на все должности местного самоуправления осуществлялись на уездных дворянских собраниях, которые возглавлял уездный предводитель дворянства. Вся управленческая деятельность, связанная с повседневными нуждами населения, с тех пор была сосредоточена в уездах.

В собственном (прямом) смысле слова судами в уезде были уездный суд для дворян и нижняя расправа для государственных крестьян. Дворяне практически господствовали не только в своем суде, но и в нижней расправе. Такая структура местных учреждений носила ярко выраженный классовый характер и обеспечивала повсеместное господство дворянства.

Город по реформе 1775 г. стал самостоятельной административной единицей. Основными учреждениями в нем были городской магистрат, совестный суд и ратуша – в посадах. Компетенция городского магистрата с городничим во главе была аналогична компетенции нижнего земского суда в уездах; состав городского магистрата выбирался местными жителями – купечеством и ме-

шанством. Однако, в отличие от капитана-исправника, городничий назначался по представлению губернатора сенатом исключительно из числа местных дворян. Находящийся в подчинении совестный суд осуществлял контроль за арестами с точки зрения их законности и примирял конфликтующие стороны.

Принятие Устава благочиния (или полицейского) в 1782 г. стало важным этапом в становлении полицейской системы и в ее законодательном закреплении. Это был объемный и весьма содержательный документ (14 глав, 274 статьи). Устав утверждал и развивал принципы полицейского государства с подробной регламентацией всех сфер жизни сословного общества, устанавливал структуру городских полицейских органов, вводил новое понятие – управа благочиния, определял основные направления деятельности, а также содержал перечень наказуемых полицией деяний.

В Санкт-Петербурге управу благочиния возглавлял обер-полицмейстер, а в губернском городе – полицмейстер или обер-комендант. В состав благочиния входили и подчинялись руководителю 2 пристава (по уголовным и гражданским делам), частные приставы, а также 2 ратмана – выборные члены от городского общества. Управа благочиния проводила предварительное следствие и осуществляла судопроизводство по незначительным правонарушениям.

Крупные города, насчитывавшие более 4 тыс. дворов, делились на части, каждую из которых возглавлял частный пристав. Он находился в частном или съезжем доме с канцелярией. Части делились на кварталы, где полицейский надзор осуществлял квартальный надзиратель и его помощник – квартальный поручик.

Полицейский устав наряду со структурой полицейских органов и их компетенцией, регламентацией деятельности по раскрытию преступлений определил шесть видов преступлений: против веры, против порядка управления, при проведении массовых мероприятий, антиобщественные правонарушения, имущественные преступления и преступления против личности. Разбирательство по совершенному преступлению начиналось, как правило, на основании устного обращения или письменной челобитной, поступивших в управу. Организацией разбирательства, контролем за его ходом занимался городничий, а основную работу выполнял частный пристав. Именно он занимался поиском свидетелей, сбором доказательств,

вел протоколы, принимал меры к задержанию преступника. По итогам расследования управы благочиния принимали разные решения: при совершении правонарушения выносился окончательный приговор по существу дела; при совершении преступления материалы дела направлялись в суд¹.

Полиция охраняла общественный порядок при проведении массовых мероприятий и крестных ходов. Она выставляла дополнительные караулы в целях предупреждения правонарушений и недопущения столкновений и давок, пресекала массовые беспорядки, драки и дуэли. Для этого использовались как ненасильственные методы (требование разойтись, примирение сторон), так и методы принуждения (доставление в управу благочиния).

Таким образом, в XVIII в. в стране была создана полицейская система: Петр I заложил основы городской полиции, Анна Иоанновна завершила формирование полицейских учреждений во всех крупных городах Российской империи, а Екатерина II создала сельскую полицию и преобразовала городскую. Однако российской полицейской системе не хватало завершенности. Объективно распадаясь на две самостоятельные части, она остро нуждалась в создании единого центрального аппарата.

¹ Андреева И. А., Зайцева Е. С. Указ. соч. С. 47.

ГЛАВА 3. СОЗДАНИЕ МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ И ЕГО ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЕ XIX В.

§ 1. Государственный и общественный строй Российской империи к началу XIX в.

Александр I и реформы государственного аппарата

К началу XIX в. Российская империя стала крупнейшей европейской державой. Благодаря дальновидной и целеустремленной политике Петра I и Екатерины II, гигантскому напряжению сил всего русского народа Россия прочно утвердилась на берегах Балтийского и Черного морей, создала два мощных флота, активно продвинулась в Закавказье. Ее территория приближалась к 20 млн км². Стабилизация западных границ обеспечила установление прочных торговых, экономических связей со странами Центральной и Западной Европы.

В соответствии с административно-территориальным делением к 1801 г. страна состояла из 45 губерний и Таврической области, а в середине XIX в. – уже из 71 губернии и 4 областей, в т. ч. области Войска Донского. Большинство губерний состояло из уездов, на окраинах были и другие административные единицы (например, округа у казаков), пришедшие на смену сыскным начальствам. Все население страны делилось на сословия, в ряду которых основными были дворянство, духовенство, крестьянство и мещанство. Общая численность населения в конце XVIII в. составляла 37 млн человек, а к 1857 г. достигла 75 млн человек.

Александр I пришел к власти в результате дворцового переворота – убийства императора Павла I, совершенного группой заговорщиков в ночь с 11 на 12 марта 1801 г. в Михайловском замке Петербурга. В Манифесте к народу новый император обещал править согласно законам и велению сердца августейшей Екатерины Великой.

Первые практические шаги Александра I вызвали всеобщее одобрение. Он вернул из ссылки несколько тысяч офицеров и чиновников, восстановил действие екатерининских жалованных грамот, данных дворянству и городам, и проведение выборов в дворянские собрания, упразднил Тайную экспедицию. В марте 1801 г. он учредил Непременный совет из 12 сановников, несколько расширил

полномочия сената, урезанные в предшествующее время, тем самым как бы обозначив готовность к крупной реформе исполнительной власти.

Созданная Петром I на заре становления абсолютизма система исполнительной власти, немного измененная в середине и второй половине XVIII в., оставалась громоздкой и неэффективной, а мощный и дорогостоящий бюрократический государственный аппарат тормозил развитие страны.

Понимая необходимость преобразований, но не имея четкого представления об их содержании, император в 1801 г. создал Негласный (тайный) комитет, который и стал центром выработки предложений по реформированию государственного аппарата.

Согласно манифесту от 8 сентября 1802 г. «Об учреждении министерств» на смену петровским коллегиям пришли новые центральные органы управления – министерства: военных сухопутных сил, морских сил, иностранных дел, юстиции, финансов, коммерции. Были учреждены и два новых министерства – внутренних дел и народного просвещения. Руководство министерством осуществляли министр, его заместитель (товарищ министра). Их назначал и освобождал от должности император. Каждому министру был вручен Наказ, определявший его задачи¹.

§ 2. Создание и компетенции Министерства внутренних дел Российской империи

В истории Министерства внутренних дел (далее – также МВД) в период правления Александра I можно выделить 4 этапа: 1) 1802–1805 гг. (создание, определение компетенций, формирование структуры, штатов); 2) 1806–1810 гг. (внутренняя реорганизация); 3) 1810–1819 гг. (создание и деятельность самостоятельного министерства полиции, установление полномочий, штатов); 4) 1819–1825 гг. (ликвидация министерства полиции, воссоздание МВД).

Самым большим и многофункциональным стало Министерство внутренних дел, которое взяло на себя полномочия бывших Мануфактур-коллегии, Медицинской коллегии, Главной соляной конторы,

¹ Об учреждении Министерств: манифест от 8 сентября 1802 г. // ПСЗ. Собр. 1. Т. 27. № 20406.

Главного почтового правления, Экспедиции государственного хозяйства, опекунства иностранных и сельского домоводства. Также ему были подчинены губернские правления и приказы общественного призрения, казенные палаты по вопросам устройства и содержания публичных зданий и исчисления народонаселения, местные административно-полицейские учреждения, сословные органы дворянства и городских сословий. Компетенция Министерства внутренних дел и задачи, стоявшие перед ним, концентрированно и весьма лаконично были определены в ст. IV Манифеста от 8 сентября 1802 г., согласно которой министр внутренних дел должен был заботиться «о повсеместном благосостоянии народа, спокойствии, тишине и благоустройстве всей Империи»¹.

Император Александр I назначил первым министром внутренних дел графа В. П. Кочубея, товарищем министра – графа П. А. Строганова, начальником канцелярии – М. М. Сперанского. Министр внутренних дел Кочубей 19 сентября 1802 г. личным циркуляром потребовал, чтобы губернаторы сообщили в министерство данные «для полного и коренного познания о положении каждой губернии в настоящее время, а затем продолжали постоянно уведомлять об изменениях в положении той или другой отрасли управления»². В губернские доклады были включены сведения «о движении народонаселения, о податях и повинностях, об урожаях, о продовольственных магазинах, о фабрично-заводских и промышленных предприятиях, о государственном хозяйстве, о публичных зданиях, о нарушении общественного спокойствия»³ и т. д. Как видим, полицейская деятельность отнюдь не была главной функцией МВД Российской империи.

Широкая и разносторонняя компетенция МВД, огромный объем полномочий обусловили его значительную, даже особую роль в государственном механизме России и довольно сложную структуру, включающую в себя департамент внутренних дел, медицинскую и мануфактур коллегии, главную соляную контору и другие органы.

¹ Об учреждении Министерств: манифест от 8 сентября 1802 г.

² 1802–1917 // Министерство внутренних дел Российской Федерации: офиц. сайт. URL: https://мвд.рф/history/1802_1917?ysclid=m88iphdz8g165838744 (дата обращения: 15.01.2025).

³ Там же.

В департаменте внутренних дел было образовано 4 основных структурных подразделения, так называемых экспедиций: народного продовольствия и соляной части; спокойствия и благочиния; государственного хозяйства; общественного призрения.

Первая и третья экспедиции занимались преимущественно хозяйственной деятельностью, обеспечивали государственные запасы хлеба и соли, занимались вопросами усовершенствования земледелия, управляли государственными фабриками и заводами, мануфактурами, солеварнями, добычей торфа, каменного угля, обеспечивали переселение крестьян на новые земли, следили за состоянием дорог, мостов и т. д., что и предопределило их скорое объединение.

В ведении четвертой – экспедиции общественного призрения – были больницы, лазареты, госпитали, богоугодные заведения, сиротские дома, тюрьмы.

Управление полицией в стране находилось в компетенции второй экспедиции, которая состояла из двух отделений. Первое отделение обеспечивало регулярный сбор сведений о происшествиях, о выполнении крестьянами повинностей, вело борьбу с ложными слухами, осуществляло руководство земской (сельской) полицией. Второе отделение руководило городской полицией и пожарными командами, рассматривало жалобы на полицию. В каждой экспедиции было несколько отделений¹.

Начальники экспедиций и отделений назначались императором по представлению министра.

В 1806 г. по инициативе министра и начальника канцелярии была проведена внутренняя реорганизация министерства. Департамент внутренних дел составили экспедиция государственного хозяйства (87 человек), экспедиция государственного благоустройства (25 человек), состоящая из 2 отделений и 5 столов, строительный комитет (4 человека), экспедиция общественного призрения с государственной медицинской управой (55 человек)². Непосредственную работу по сбору сведений обо всех происшествиях, преступлениях, о лицах, прибывающих из-за границы и выезжающих из страны,

¹ Варадинов Н. В. История министерства внутренних дел. СПб.: Тип. М-ва внутр. дел, 1858. Ч. 1. С. 15–18.

² Министерство внутренних дел (1802–1902): ист. очерк. СПб.: Тип. М-ва вн. дел, 1902. С. 17, 20–21.

контролю «за благочинием» публичных зрелищ и собраний, надзору за состоянием дорог и соблюдением порядка на них, формированием штатов городских полицейских команд, ночной и пожарной стражи, служителей тюрем, контролю за доставкой осужденных к местам отбытия наказания, организации рекрутского набора в армию, назначению, награждению, увольнению полицейских чиновников на местах осуществляло первое отделение экспедиции государственного благоустройства.

Анализ работы (прежде всего – МВД), опыт, накопленный в деятельности других министерств, вскрывшиеся недостатки первых лет преобразований стали основой для углубления министерской реформы. Ее инициатором стал М. М. Сперанский. По его предложению было принято три нормативных правовых акта: Манифест от 25 июля 1810 г. «О разделении государственных дел на особые управления, с означением предметов, каждому управлению принадлежащих», документы от 17 августа 1810 г. «Высочайше утвержденное разделение государственных дел по министерствам» и от 25 июня 1811 г. «Общее учреждение министерств».

Согласно Манифесту «О разделении государственных дел...» все государственные дела были отнесены к пяти категориям: «1) внешние сношения; 2) управление внешней безопасностью; 3) государственная экономия; 4) устройство гражданского и уголовного Суда; 5) управление внутренней безопасностью»¹.

Согласно Манифесту «Общее учреждение министерств» были определены внутренняя организация, порядок деятельности и права министерств. Так, в министерствах, состоявших из нескольких департаментов, создавались советы министров, куда входили товарищи министров, директора департаментов и несколько лиц, специально назначаемых правительством. Этим документом вся полнота власти в министерстве передавалась министру, однако – с учетом компетенции министерства – начальники отделений и столоначальники играли значительную роль при решении вопросов, находящихся в их компетенции. В соответствии с утвержденным регламентом министры были обязаны представлять императору ежегодные отчеты о деятельности возглавляемого ими министерства. Также отчеты о деятельности министерств поступали в сенат.

¹ Андреева И. А., Зайцева Е. С. Указ. соч. С. 60.

§ 3. Реорганизация Министерства внутренних дел и учреждение Министерства полиции

Согласно Манифесту «О разделении государственных дел» управление внутренней безопасностью возлагалось на вновь образованное Министерство полиции. По мнению законодателя, следовало освободить полицию от несвойственных ей хозяйственных функций и сосредоточить основные усилия на решении таких задач, как борьба с преступностью, проведение рекрутского набора в армию, охрана государственных запасов продовольствия (прежде всего хлеба и соли), таможенный контроль, содержание и использование труда осужденных, обеспечение исправности и безопасности путей сообщения, надзор (тайный и явный) за иностранцами в России, цензурные функции.

В своей деятельности министр полиции должен был руководствоваться специально разработанным для него Наказом. В частности, руководимое им министерство наделялось правом «надзирать за исполнением законов» по всем министерствам, а Министерство финансов обязывалось знакомить Министерство полиции с «употреблением сумм, выделяемых местным органам»; действуя в «обстоятельствах чрезвычайных», министр полиции мог требовать в свое распоряжение войска, минуя военного министра, и давать непосредственные распоряжения командирам полков. Специальный параграф «Общего учреждения министерств» предусматривал освобождение министра от ответственности за превышение власти, если он действовал для общей безопасности.

Первым министром полиции был назначен А. Д. Балашов. Исполняющим обязанности, а фактически министром полиции до 1819 г. был С. К. Вязмитинов, который, управляя Министерством полиции, был в то же время генерал-губернатором Санкт-Петербурга.

В структуре министерства полиции было три департамента: полиции хозяйственной, полиции исполнительной и медицинский, а также Общая канцелярия министра и Особенная канцелярия министра.

Департамент полиции хозяйственной обеспечивал контроль за бесперебойным снабжением Санкт-Петербурга, Москвы и других городов продовольствием, пресекал спекуляции и нарушения в сфере торговли, осуществлял надзор за смиренными и работными домами.

Самым большим по штатному расписанию и основным по функционалу подразделением министерства стал Департамент полиции исполнительной. Его основой послужила экспедиция государственного благоустройства МВД.

Департамент исполнительной полиции состоял из трех отделений и занимался полицейскими штатами, назначением, увольнением, награждением личного полицейского состава, рассмотрением губернских отчетов, вел статистику населения, в т. ч. рождения и смерти жителей страны, занимался устройством тюрем, пересылкой колодников, поимкой беглых, надзирал за действиями полиции в поимке преступников.

Медицинский департамент, также состоявший из трех отделений, ведал санитарным надзором, организацией мер по предотвращению эпидемий среди людей и животных, а в случае их начала устанавливал карантин, заботился о снабжении лекарствами лечебных учреждений. Большое внимание чиновники медицинского департамента уделяли работе с кадрами врачей, ветеринаров, аптек¹.

В Министерстве полиции в силу его специфики была образована Особенная канцелярия при министре для ведения секретного делопроизводства. Чиновники этой канцелярии выдавали заграничные паспорта, регистрировали иностранцев и осуществляли, в случае необходимости, за ними слежку, противодействовали шпионажу, отслеживали деятельность религиозных сект, политически неблагонадежных лиц, собирали сведения о книжных магазинах и типографиях, выполняли личные поручения министра, чаще всего политического характера, занимались делами, связанными со злоупотреблениями властью чиновников полиции.

Таким образом, на несколько лет Министерство внутренних дел утратило свое особое значение в системе государственного управления. Однако образование Министерства полиции с неудовольствием было воспринято многими государственными и общественными деятелями. Прежде всего вызвало раздражение предоставление министру полиции права контролировать местные органы других министерств, ставящего его как бы над местными учреждениями. Фактическое двоевластие усложнило взаимодействие местных ор-

¹ Министерство внутренних дел (1802–1902): ист. очерк. СПб.: Тип. М-ва вн. дел, 1902. С. 20–21.

ганов, привело к нарастанию потока жалоб в правительство, а вскрывшиеся в ходе ревизии министерства полиции недостатки и упущения (а то и установление фактов взяточничества) привели к его упразднению: 4 ноября 1819 г. был издан императорский указ «О присоединении Министерства полиции к Министерству внутренних дел». Общая канцелярия Министерства полиции сливалась с Общей канцелярией МВД. Особенная канцелярия министра полиции и цензурный комитет также вошли в структуру МВД. Подверглось изменениям и основное подразделение МВД, непосредственно руководившее полицейскими органами – Департамент полиции исполнительной. Была расширена канцелярия директора департамента, образован счетный стол, увеличены оклады чиновникам. Новым министром внутренних дел стал бывший первый министр ведомства В. П. Кочубей.

§ 4. Деятельность общей полиции в первой половине XIX в. Николай I и реформа полиции 1837 г.

Создание Министерства внутренних дел как центрального органа управления полицией привело к изменению организации и деятельности местных полицейских учреждений. При этом основное внимание власть уделила правовому и организационно-штатному укреплению городской полиции, повышению престижа полиции.

Приоритетной стала патрульно-постовая служба (раньше ее чаще называли наружной полицией). Во многих городах для усиления патрульно-постовой службы полиции были сформированы из нижних военных чинов местных гарнизонов полицейские команды, увеличилось число «полицейских будок».

Повышение престижа и авторитета полицейских чинов в годы правления Николая I обеспечило распространение на служащих полиции Табели о рангах, а также значительное повышение должностных окладов. Земский исправник мог дослужиться до чина надворного советника (7 класс), что соответствовало званию подполковника в армии, при этом он получал права потомственного дворянина. На офицеров полиции были распространены воинские пенсии, у них появилась доплата за выслугу лет.

Низшие полицейские чины – квартальные надзиратели, унтер-офицеры – после сдачи специального экзамена могли получить первый классный чин и тем самым удвоить свое жалованье. Кроме жалованья они получали так называемые награды за усердие в службе и примерное поведение.

Повышение качества работы полиции за счет увеличения финансирования, укрепления штатов, внутренней реорганизации центрального и региональных аппаратов, улучшения слаженности при взаимодействии всех элементов полицейской системы сопровождалось увеличением количества контрольных и карательных функций МВД. Ежегодно, ежемесячно, ежедневно, а то и по мере «надобности» в центральный аппарат министерства стекалось бесчисленное множество различных донесений: о видах на урожай, ценах на основные продукты, происшествиях, состоянии нравственности, санитарной и противопожарной безопасности и др. Из них складывались годовые отчеты, которые поступали в различные правительственные учреждения. Распространенной практикой стали командировки чиновников Департамента полиции в местные полицейские органы. Оказывая помощь этим органам, сотрудники центрального аппарата проводили анализ их деятельности.

Обобщенный анализ деятельности всей системы полиции, проведенный правительством и чиновниками МВД в первые годы правления Николая I, показал, что наиболее слабым звеном в системе полицейских органов в первой половине XIX в. была земская (сельская) полиция. И это не удивительно. Низкий профессиональный уровень чиновников нижнего земского суда в большинстве уездов страны, многообразие полномочий, небольшие штаты – эти проблемы копились годами и требовали решения. Необходимость преобразований в низшем звене полиции стала очевидной.

В 1837 г. новое «Положение о земской полиции» было подготовлено лично министром внутренних дел графом Д. Н. Блудовым и 3 июня 1837 г. высочайше утверждено, а 5 июня того же года высочайше утвержден «Наказ чинам и служителям полиции»¹.

Согласно Положению, все уезды губерний делились на полицейские участки – станы. В каждый стан из кандидатов, представлен-

¹ Положение о земской полиции // ПСЗ. Собр. 2. Т. 12. № 10305; Наказ чинам и служителям земской полиции // Там же. № 10306.

ных дворянским уездным собранием, губернатор назначал станового пристава. Каждый пристав должен был постоянно находиться на своем участке. Всего в стране было создано 1 208 станов.

Становой пристав опирался в своей деятельности на выборную сельскую полицию – сотских и десятских, а также на вотчинную полицию помещиков. Поскольку должности сотского и десятского были безвозмездными, а отказаться от исполнения этих должностей крестьяне не могли, сельский сход своим решением освобождал их от налогов и натуральных повинностей.

С учреждением должности станового пристава, ответственного за «тишину и порядок» в части уезда, увеличением количества полицейских чинов более чем на одну тысячу, установлением прочной связи пристав – рассыльный – сотский – десятский – староста произошло значительное усиление сельской полиции, а с созданием постоянной канцелярии нижнего земского суда как аппарата управления сельской полицией окрепла дисциплина и повысилась ответственность чиновников.

Канцелярия земского уездного суда состояла из двух отделов. В первом отделе рассматривались вопросы борьбы с преступностью, охраны общественного порядка, проведения следствия, во втором осуществлялся контроль за выполнением сельской полицией поручений губернской администрации.

Изменился и состав нижнего земского суда. В него, наряду с земским исправником и заседателями, станowymi приставами, выбираемыми на уездном дворянском собрании, вводились два представителя от казенных (государственных) крестьян – сельские заседатели. Таким образом, штатная численность работников нижних земских судов (за исключением канцелярии) составляла несколько человек (не более 10). Этого было явно недостаточно для оперативной деятельности сельской полиции, возникала волокита, срывались сроки расследования.

Полномочия сельской (земской) полиции были огромны (более 40). Среди них особо следует выделить «наблюдение за исполнением законов, охранение неприкосновенности прав и спокойного совершения обрядов церкви, охранение общественного спокойствия, благочиния, добрых нравов, порядков и должного властям повиновения, предупреждение и прекращение всяких непозволительных и соблазнительных сборищ», принятие «мер от воров и разбойников, поимка

онных и истребление шаек, беглых, бродяг и беспаспортных, охранение безопасности путей сообщений почтовых и торговых»¹.

При проведении предварительного следствия по всем преступлениям, совершенным на территории уезда, земский суд имел право за правонарушения и незначительные преступления (мелкие кражи, мошенничество) применять к виновным лицам исправительные наказания. Чаще всего это были телесные наказания, которые не распространялись на дворян и духовенство.

Отдавая должное достоинствам проведенной полицейской реформы 1837 г., следует отметить, что штатной численности сельской полиции (реально 5–6 человек) на уезд с населением 15–20 и более тыс. человек было явно недостаточно. Этим объяснялась низкая оперативность, постоянные срывы сроков расследования преступлений. Но главное было сделано: в стране появился центральный орган управления – единая разветвленная полицейская система.

¹ Положение о земской полиции // ПСЗ. Собр. 2. Т. 12. № 10305.

ГЛАВА 4. ПОЛИТИЧЕСКАЯ ПОЛИЦИЯ В ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЕ XIX В.

§ 1. Александр I и службы высшей полиции в первой четверти XIX в.

Вопросы организации и деятельности государственных органов, обеспечивавших внутреннюю безопасность в стране, постоянно находились в поле зрения императора Александра I с первых дней его пребывания на престоле. Одной из основных причин такого внимания был дворцовый переворот 1801 г., когда был убит Павел I.

В 1805 г. Александр I с подачи товарища министра юстиции Н. Н. Новосильцева, чтобы закрыть брешь в системе государственной безопасности после упразднения Тайной полиции, создал в столице «Комитет для совещания по делам, относящимся к высшей полиции». Это по сути была межведомственная организация высшей полиции, в которую вошли министр внутренних дел В. П. Кочубей, министр юстиции П. В. Лопухин и военный министр С. К. Вязмитинов, одновременно являвшийся военным губернатором Санкт-Петербурга.

Решением Александра I от 13 января 1807 г. создан «Особый Комитет для рассмотрения дел по преступлениям, клонящимся к нарушению общего спокойствия»¹. Как и его столичный предшественник, новый Комитет стал межведомственным (надведомственным) учреждением по делам высшей полиции. Постоянными членами комитета были назначены министр юстиции П. В. Лопухин, сенаторы Н. Н. Новосильцев и А. С. Макаров, в случае необходимости – министры В. П. Кочубей, С. К. Вязмитинов. Основное предназначение Комитета заключалось в контроле за следственными действиями столичных и губернских сыскных служб в отношении обвиняемых в шпионаже вплоть до закрытия дела. За все время работы Комитета было рассмотрено около 100 дел, причем большая часть – в первые годы его существования. После Отечественной войны 1812 г. его члены собирались все реже, и, наконец, 19 января 1829 г. он был закрыт.

¹ ПСЗ. Собр. 1. Т. 29. № 22425.

В 1810–1811 гг. в рамках нового Министерства полиции была создана Особенная канцелярия министра полиции, выполнявшая функцию органа высшей полиции. Ее руководитель имел право самостоятельно, минуя министра полиции, являться с докладом к императору. Круг задач, который пришлось решать этому подразделению, был весьма широк: политический розыск, борьба с общественным и революционным движением, расследование дел о государственных преступлениях, надзор за деятельностью масонских лож, религиозных сект, борьба со шпионажем, наблюдение за иностранцами, принятие в русское подданство, выдача виз и видов на жительство иностранцам, выдача заграничных паспортов и разрешений на возвращение российских подданных из-за границы, сбор сведений о положении крестьян и борьба с крестьянским движением, наблюдение за ввозом иностранной литературы и противодействии распространению запрещенных изданий, борьба с польскими националистами, сбор сведений о политическом положении в зарубежных странах, о важных событиях за границей и многое другое¹.

Естественно, качественно решить поставленные задачи это подразделение объективно не могло. В правительственных кругах зрело понимание необходимости создания специальной службы по защите государственных интересов. При этом анализировался опыт функционирования военной полиции – жандармерии, созданной в регулярной армии Барклаем де Толли, и корпуса внутренней стражи, созданного для обучения рекрутов и содействия гражданским властям «при поимке воров и разбойников, в случае неповиновения властям, при взыскании податей и недоимок»². В 1817 г. в упомянутом корпусе были образованы жандармские части (дивизионы), размещенные в губернских городах, крупных портах и вблизи важных пограничных пунктов. Управление ими было децентрализовано: одни подчинялись местным обер-полицейстерам, другие – начальникам гарнизонов.

Таким образом, к концу первой четверти XIX в. были подготовлены определенные условия, созрело в правительственных кругах понимание необходимости создания в Российской империи органа государственной безопасности. Реализовать эту идею смог только Николай I.

¹ Министерство внутренних дел (1802–1902): ист. очерк. СПб.: Тип. М-ва вн. дел, 1902. 225 с.

² Там же. С. 97–98.

§ 2. Николай I и создание Третьего отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии. А. Х. Бенкендорф

Жизнь Александра I скоропостижно оборвалась 19 ноября 1825 г. в Таганроге, а вскоре на Сенатской площади столицы произошло вооруженное восстание, организованное офицерами-дворянами. На первый взгляд оно походило на дворцовый переворот (защита прав на престол Константина Павловича). В действительности вопрос стоял о самом существовании монархии и новых путях развития страны.

Правительство, подавив восстание и начав следствие по делу декабристов, с удивлением узнало масштабы деятельности тайных обществ, их планы, воззрения их лидеров. Проведя розыск и раскрыв «злоумышленные» намерения восставших, наказав виновных, Николай I озадачился выяснением общественных настроений (как среди господствующего класса, так и среди крестьян, мещан, разночинцев), а также поиском контрмер. В частности, 10 июня 1826 г. императором был утвержден Цензурный устав¹. Но этого было мало. Правительство и сам Николай I осознавали, что без специального органа с широкими полномочиями по охране государственных устоев решить эту новую проблему будет невозможно. Нужна инициатива. Ее и проявил А. Х. Бенкендорф – один из активных участников следственной комиссии по делу декабристов, обнаруживший к тому же склонность к занятию политическим розыском. А. Х. Бенкендорф подал Николаю I проект «Об устройстве высшей полиции» со следующей аргументацией: «События 14-го декабря и страшный заговор, подготовлявший уже более 10 лет эти события, вполне доказывают ничтожество нашей полиции и необходимость организовать новую полицейскую власть»².

Взяв за основу проект генерала А. Х. Бенкендорфа, 3 июля 1826 г. Николай I подписал Указ «О присоединении Особенной канцелярии Министерства внутренних дел к Собственной Его Величества Канцелярии». Так к двум уже существовавшим отделениям добавилось новое, получившее название Третьего отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии (III отделения)³.

¹ ПСЗ. Собр. 2. Т. 1. № 403.

² Мулукаев Р. С., Малыгин А. Я., Епифанов А. Е. Указ. соч. С. 37.

³ ПСЗ. Собр. 2. Т. 1. № 449.

Этим документом также был обозначен круг основных обязанностей высшей полиции: «1. Все распоряжения и известия по всем вообще случаям высшей Полиции. 2. Сведения о числе существующих в Государстве разных сект и расколов. 3. Известия об открытиях по фальшивым ассигнациям, монетам, штемпелям, документам и проч., коих розыскания и дальнейшее производство остается в зависимости Министерства: Финансов и Внутренних дел. 4. Сведения подробные о всех людях, под надзором Полиции состоящих, равно и все по сему предмету распоряжения. 5. Высылка и размещение людей подозрительных и вредных. 6. Заведывание наблюдательное и хозяйственное всех мест заточения, в кои заключаются Государственные преступники. 7. Все постановления и распоряжения об иностранцах, в России проживающих, в предел Государства прибывающих и из онаго выезжающих. 8. Ведомости о всех без исключения происшествиях. 9. Статистические сведения, до Полиции относящиеся»¹.

А. Х. Бенкендорф 25 июля 1826 г. получил сразу три должности: начальника III отделения, шефа жандармов и командующего императорской главной квартирой. С этого момента до 1880 г. должности начальника III отделения и шефа жандармов занимал один и тот же человек, что обеспечивало возможность тесной координации деятельности этих учреждений.

Первыми службами, вошедшими в состав нового органа, были Особенная канцелярия министерства внутренних дел во главе с ее многолетним руководителем М. Я. фон Фоком и жандармерия. Слово «жандармы» стало синонимом тайной политической полиции.

Первоначально штат III отделения насчитывал всего 16 человек. Организационно отделение делилось на четыре экспедиции, которые имели свой четко определенный круг вопросов. Первая экспедиция занималась «предметами высшей полиции и сведениями о лицах, состоящих под полицейским надзором»². Вторая ведала раскольниками, сектантами, фальшивомонетчиками, должностными преступлениями и делами об убийствах, а также прошениями и жало-

¹ ПСЗ. Собр. 2. Т. 1. С. 666.

² III Отделение и Департамент полиции // Хронос. Всемирная история в Интернете: сайт. URL: https://hrono.ru/organ/ukaz_t/3otdelenie.php?ysclid=m88badbgyw742907594 (дата обращения: 15.01.2025).

бами. К ее ведению относились места содержания политических преступников: Секретный дом Алексеевского рavelина Петропавловской крепости, Шлиссельбургская крепость, Суздальский Спасо-Ефимьевский монастырь. Третья экспедиция следила за проживавшими в России иностранцами. Четвертая ведала делами крестьян, личного состава чиновников III отделения, вела сбор сведений о «всех вообще происшествиях» на территории империи.

В каждой экспедиции было три чиновника: экспедитор и два его помощника: старший и младший. В штат отделения также входили экзекутор (чиновник, ведавший хозяйственными делами учреждения и наблюдавший за порядком в канцелярии), казначей и его помощник, который одновременно выполнял обязанности журналиста, то есть готовил проекты общих отчетов учреждения, докладных записок¹.

Сверх штата состояли управляющий и четыре чиновника особых поручений. В 1828 г. по ходатайству начальника III отделения в его штат добавили двух человек: цензора и его помощника.

Указ Николая I о создании Корпуса жандармов был опубликован 28 апреля 1827 г. Процесс формирования и комплектования подразделений корпуса растянулся во времени вследствие ряда причин: новое дело, инерция сановников, согласование с другими министерствами. В 1836 г. создан Отдельный корпус жандармов, затем, в 1839 г., объединены должности управляющего III отделением и начальника штаба Корпуса жандармов, а в 1842 г. в полное подчинение начальнику III отделения передан Борисоглебский полк. Штаб Корпуса жандармов, как и III отделение, находился в Санкт-Петербурге.

Новые особые задачи, стоящие перед высшей полицией, предопределили и особые подходы к формированию территориальных подразделений.

Вся территория Российской империи была поделена на жандармские округа. Сначала было пять, затем стало восемь округов: Виленский, Кавказский, Казанский, Московский, Петербургский, Полтавский, Тобольский, Царства Польского. В каждый округ входило от пяти до восьми губерний. Как видим, под особо пристальным вниманием жандармерии находились окраины государства.

¹ Андреева И. А., Зайцева Е. С. Указ. соч. С. 64–65.

Во главе каждого округа стоял жандармский генерал. При нем имелась канцелярия, именованная окружным дежурством. Впоследствии появились управления округов. Округ делился на несколько отделений, которые возглавляли жандармские штаб-офицеры, то есть офицеры, как правило, в чине полковника. С течением времени штаб-офицеров стали назначать в каждую губернию. Появились и управления в окружных отделениях, и специальные жандармские управления на железнодорожном транспорте.

На первых порах численность Корпуса жандармов для огромной империи была невелика. В первый год своего существования (1827 г.) он насчитывал 4 278 человек. В 1880 г. в нем служили 6 808 человек, то есть за 55 лет он увеличился на 60 %. Число офицеров было сравнительно небольшим. В 1827 г. в корпусе имелось 3 генерала, 41 штаб-офицер, 160 обер-офицеров, 3 617 нижних чинов, 457 нестроевых лиц.

Правительство уделяло особое внимание подбору кадров на разные должности в жандармерии. Поскольку комплектование жандармских подразделений велось за счет действующей армии и гарнизонных воинских команд, возникла необходимость определить основные критерии отбора на службу в жандармерию. С этой целью 25 марта 1835 г. Николай I подписал специальный указ «О нижних чинах, выбираемых в жандармы». Пункт 1 гласил: «При выборе нижних чинов в жандармы... иметь в виду, чтобы люди сие были: а) здорового телосложения, роста не менее 2 аршин 4 вершков и благовидной наружности; б) неукоризненной нравственности; в) сметливы и расторопны; г) основательно знали кавалерийскую службу при способности к оной»¹.

К кандидатам на офицерские должности предъявлялись повышенные требования: дворянское происхождение, возраст не менее 25 лет, трезвое поведение и отсутствие долгов. Не допускались в офицеры корпуса жандармы, женатые на католичках, а также крещенные евреи. Важнейшим условием была политическая благонадежность, приветствовались протекция и отличные рекомендации. Обязательной была подписка о непринадлежности к тайным обществам.

Впоследствии для офицеров, поступавших в Корпус жандармов, были организованы специальные курсы. Прежде чем стать жандарм-

¹ ПСЗ. Собр. 2. Т. 10. № 7993.

ским офицером, претендент должен был сдать устные и письменные экзамены по праву, истории и географии России, всеобщей истории, истории русской литературы. После этого он становился кандидатом на соответствующую должность, проходил своего рода стажировку или выдерживал испытательный срок, по истечении которого получал назначение. Даже при таком строгом отборе на протяжении многих десятилетий недостатка в желающих поступить в жандармы не было.

Высокий престиж этой службы объяснялся тем, что жандармы представлялись населению защитниками монарха, государства, занимали положение, независимое от местных властей. Немаловажное значение имело и материальное вознаграждение: жалованье жандармского офицера в 2–3 раза превышало денежное довольствие армейского офицера соответствующего звания.

Со временем штатная численность III отделения увеличивалась, повышались и оклады его чиновников. Согласно штатному расписанию 1862 г. на службе в III отделении состояло 36 человек, а в 70-х гг. XIX в. – 72. При этом основной прирост численности обеспечили кабинетные чиновники, которые вели текущее делопроизводство и переписку с другими учреждениями.

Главной задачей III отделения, как и Корпуса жандармов, была борьба с любого рода инакомыслием и злоупотреблениями, имевшими политическую окраску. К таким злоупотреблениям, безусловно, относились казнокрадство, взяточничество, лихоимство. Эти пороки были свойственны многим чиновникам, а поскольку они находились на государственной службе, то зависимость их от названных пороков подрывала веру людей в справедливую защиту. Разоблачение недобропорядочных чиновников, очищение от них государственного аппарата вело к укреплению основ российской государственности, и на это была направлена деятельность III отделения. Кстати, для жандармских мундиров был избран голубой цвет – цвет милосердия, справедливости.

Ежегодно императору направлялись отчеты III отделения, в которых – на основании агентурных и иных сведений – содержалась информация о злоупотреблениях чиновников (в т. ч. министров и сенаторов), давалась характеристика настроений различных социальных слоев общества – как высшего и придворного, так и среднего класса, духовенства, крестьян и др.

Отмечая значение дворянства как оплота самодержавия, жандармские чиновники при этом особо выделяли дворянскую молодежь, подверженную вольнодумству, якобинству, сумасбродству. От нее исходила опасность для государственных устоев Российской империи. Напротив, российское чиновничество, морально развращенное, было не способно к антиправительственной политической деятельности.

Ситуация в армии была, по оценкам жандармов, «спокойная». В крестьянстве с каждым годом нарастало недовольство крепостническими отношениями, которые являлись по существу «пороховым погребом под государством».

Борьба с инакомыслием за «правильное направление умов» предопределила ужесточение политического контроля за печатной продукцией, ведь вольнодумные стихи, иностранная литература оказывали, по мнению правительства, разлагающее влияние на сознание общества, прежде всего молодежи.

В 1828 г. император Николай I утвердил новый Устав о цензуре, подготовленный комиссией, состоявшей из министра внутренних дел В. С. Ланского, начальника III отделения А. Х. Бенкендорфа, князя И. В. Васильчикова, тайного советника графа С. С. Уварова, действительного статского советника Д. В. Дашкова¹.

Согласно § 3 Устава произведения словесности, наук и искусств подвергаются запрещению Цензуры в следующих случаях: «1) Когда в оных содержится что-либо клонящееся к поколебанию учения Православной Грекороссийской Церкви, ее преданий и обрядов, или вообще истин и догматов Христианской Веры. 2) Когда в оных содержится что-либо нарушающее неприкосновенность Верховной Самодержавной власти или уважение Императорскому Дому и что-либо противное коренным Государственным постановлениям. 3) Когда в оных оскорбляются добрые нравы и благопристойность. 4) Когда в оных оскорбляется честь какого-либо лица непристойными выражениями или предосудительным обнародованием того, что относится до его нравственности или домашней жизни, а тем более клеветую»².

Законодатель при этом обращал внимание цензоров «на дух рассматриваемой книги, на видимую цель и намерения автора»³.

¹ ПСЗ. Собр. 2. Т. 3. № 1979. С. 459.

² ПСЗ. Собр. 2. Т. 3. № 1979. С. 460.

³ Там же. С. 461.

По Уставу внутренняя и иностранная цензура, сохраняя известную самостоятельность, были объединены в одном ведомстве: Министерстве народного просвещения. Общий надзор за действиями внутренней и иностранной цензуры осуществляло Главное управление цензуры, состоявшее из товарища министра народного просвещения, министров внутренних и иностранных дел, управляющего III отделением, президентов академий наук и художеств, представителей духовного ведомства.

Согласно служебной инструкции цензорам надлежало немедленно извещать высшее начальство для учреждения за виновным надзора или же и предания его суду по законам, в случае если к ним попадала книга или художественное произведение, «клонящиеся к распространению безбожия или обнаруживающие в сочинителе или художнике нарушителя обязанностей верноподданного»¹. Так были установлены постоянные связи между цензорами и жандармами. Однако и в этом случае жандармы контролировали деятельность цензоров, вскрывали их промахи и принимали соответствующие меры.

Чиновники III отделения также принимали жесткие меры по недопущению в пределы страны иностранной литературы с признаками «заразы». Регулярно в крупных городах проводились обыски в книжных магазинах, найденные недозволенные цензурой книги конфисковывались, а виновные предавались суду.

Борьба с инакомыслием не ограничивалась только разоблачением политических преступников, ограничением их деятельности и наказанием. Самодержавие в период правления Николая I вело активную наступательную идеологическую борьбу. На этом сложном поприще большая роль отводилась теории «официальной народности».

Эта теория (триада) была выдвинута в 1833 г. министром народного просвещения графом С. С. Уваровым. Он утверждал, что огромная территория Российского государства с многонациональным составом могла управляться исключительно монархом, обладающим абсолютной властью. Он тот обруч, который скрепляет воеди-

¹ Кошель П. А. История сыска в России. Кн. 1 // Лит Лайф: сайт. URL: <https://litlife.club/books/31365/read?page=45&ysclid=m88bzft1g0299452947> (дата обращения: 15.01.2025).

но разноликую массу. Духовной основой жизни народа было православие, способное защитить Россию от «гнилого Запада», заражающего все вокруг нравственными болезнями. Принцип народности состоял в «добровольном единении всех народов России и Государя».

Хотя III отделение и Корпус жандармов были по закону монополистами в области политического розыска, в первые годы существования они конкурировали с городской полицией.

Деятельность III отделения в годы правления Николая I в целом была успешной, что во многом определялось профессионализмом, организаторскими способностями руководителей структуры.

Первым начальником ведомства – с 1826 г. до сентября 1844 г. – был граф А. Х. Бенкендорф, боевой генерал, а его ближайшим помощником, главным «деятелем и важнейшей пружиной» всего полицейского аппарата являлся М. Я. фон Фок. По свидетельству современников, последний был умным, хорошо образованным и воспитанным человеком, в совершенстве владел русским, французским, немецким (родным) и польским языками.

С 1844 г. по 1856 г. начальником III отделения и шефом Отдельного корпуса жандармов был А. Ф. Орлов – боевой генерал, как и А. Х. Бенкендорф. Он и его лейб-гвардии Конный полк первыми присягнули Николаю I. Правой рукой Орлова был Л. В. Дубельт (1792–1862) – лифляндский дворянин, на службу в Корпус жандармов принятый в 1828 г., в 1835 г. уже ставший начальником штаба корпуса, а в 1839–1856 гг. совмещавший деятельность на этом посту с управлением III отделением.

§ 3. Деятельность Третьего отделения в пореформенный период (1861–1880 гг.)

С 1866 г. по 1874 г., во время правления Александра II, весьма успешно руководил III отделением граф П. А. Шувалов. При нем ведомство сохранило приобретенные прежде положение и роль в системе органов государственной власти Российской империи, но, как другие органы, подверглось и некоторым структурным изменениям (произошло, например, распределение дел между его экспедициями).

Первая экспедиция вела дела, связанные с оскорблением царя и членов его семьи, а также следствия по государственным преступлениям.

Вторая экспедиция заведовала штатом III отделения, собирала сведения о религиозных сектах, изобретениях, усовершенствованиях, культурно-просветительных, экономических и страховых обществах, о фальшивомонетчиках, то есть рассматривала разнородный круг дел, лишь отчасти носящих политический характер.

Третья экспедиция осуществляла организацию деятельности силового блока по борьбе с массовым движением крестьян и обеспечивала руководство ею, занималась наблюдением за общественным и революционным движением, за деятельностью революционных организаций, за общественным мнением; давала распоряжения о высылке под надзор полиции, ссылке на поселения, заключении в крепость; сохранился за чиновниками этой экспедиции и надзор за проживающими в России иностранцами. Регулярно в этой экспедиции составлялись обзоры общественно-политической жизни страны для служебного пользования.

Четвертая экспедиция регулярно собирала с мест сведения о крупных происшествиях (пожарах, грабежах, убийствах, о «видах на урожай», о торговле и ценах в разных регионах страны на основные продукты питания), руководила борьбой с контрабандой, собирала материалы о злоупотреблениях местных властей и т. п.

Пятая экспедиция в 1865 г. передала дела, связанные с цензурой прессы, в МВД, где было создано специальное Главное управление по делам печати. В самом III отделении появилась Газетная часть, которая продолжила наблюдение за прессой с целью предотвращения революционной пропаганды.

Император Александр II 9 сентября 1867 г. высочайше утвердил новое «Положение о Корпусе жандармов», а также штаты Главного управления Корпуса жандармов, губернских жандармских управлений, Наблюдательного совета Корпуса жандармов, конных жандармских команд и Управления Сибирского жандармского округа¹.

Согласно § 1 Положения Корпус жандармов составляли: «а) Главное управление Корпуса; б) Управления округов: Варшавского, Кавказского и Сибирского; в) Жандармское управление Московской губернии; г) Губернские жандармские управления 10-ти губерний 1-й категории; д) Губернские жандармские управления 43-х губерний 2-й категории; е) Губернские жандармские управления Бессарабской области и Астраханской губернии 2-й категории; ж) 50 Уездных жандармских управлений 6-ти губерний Северо-Западного края; з) Наблюдательный Состав Корпуса; и) С.-Петербургский и Московский жандармский дивизионы; и) 13 конных команд городов: Вильны, Гельсингфорса, Иркутска, Казани, Киева, Кронштадта, Нижнего Новгорода, Одессы, Риги, Саратова, Харькова и Царского Села; к) Полицейские управления железных дорог»².

Все назначения на офицерские должности осуществлялись шефом Корпуса жандармов, при этом учитывались деловые и нравственные качества кандидатов. К числу обязательных условий относились наличие образования не ниже среднего, 5 лет службы в войсках, отсутствие долгов, штрафов по суду и следствию.

Как известно, буржуазные реформы Александра II оживили судебную деятельность, суды стали всеобщими, независимыми, состязательными, что потребовало от органов государственной власти, выступающих со стороны обвинения, не только глубоких юридических знаний, но и судебной практики. В связи с этим в 1871 г. в составе центрального аппарата III отделения появилась юрисконсультская часть, которая находилась под непосредственным управлением самого руководителя ведомства.

В авангарде борьбы с разночинцами выступила учрежденная 21 мая 1862 г. в Петербурге «Следственная комиссия по делам о распространении революционных воззваний» во главе с князем А. Н. Голицыным. Будучи вспомогательным органом III отделения,

¹ ПСЗ. Собр. 2. Т. 42. № 44956.

² Там же. Т. 13. Отд. 2. № 44956.

она готовила материалы для ряда политических процессов, проведенных в стенах сената.

В 70-х гг. приоритетным в деятельности III отделения стало противодействие растущему и весьма влиятельному движению народников, разнообразные формы воздействия которых на умы людей, сопровождаемые практическими, в т. ч. террористическими действиями, потребовали от правительства принятия оперативных мер на законодательном уровне по расширению полномочий жандармов.

Высочайше утвержденные 19 мая 1871 г. «Правила о порядке действий чинов Корпуса жандармов по исследованию преступлений» наделили жандармских чиновников правом проводить дознание и следственные действия (осмотры, освидетельствования, обыски («с опечатанием бумаг») и выемками) с обязательным соблюдением норм Устава уголовного судопроизводства под надзором прокурора; при этом губернаторы и другие должностные лица обязаны были оказывать содействие в расследовании государственных преступлений¹.

Согласно этим Правилам «чины жандармских полицейских управлений железных дорог по отношению к исследованию преступлений и проступков, совершающихся в районе их действия, вполне заменяют общую полицию; посему им предоставляются все ее права и возлагаются на них все ее обязанности»².

Руководство III отделения, начальники губернских жандармских управлений принимали энергичные меры по формированию широкой агентуры и созданию базы данных с фотографиями всех политических преступников, а также политически неблагонадежных лиц.

Летом 1878 г. под председательством министра государственных имуществ П. А. Валуева было создано «Особое совещание для изыскания мер и лучшей охраны спокойствия и безопасности в империи». В состав этого межведомственного органа вошли шеф жандармов генерал Н. В. Мезенцов и министры – внутренних дел – Л. С. Маков, юстиции – З. Н. Набоков и военный – Д. А. Милютин. Особое совещание разработало обширную программу действий всего правительственного аппарата по усилению полиции, надзору за печатью, университетами, школами, а также разработке реакционных мероприятий по этим вопросам. Но реализовать эту программу не удалось во многом потому, что изменился взгляд Александра II на

¹ ПСЗ. Собр. 2. Т. 46. № 49615.

² Там же. С. 592–593.

политическую полицию. Массовый террор по отношению к представителям власти, включая царскую семью, неспособность жандармерии найти эффективные средства противодействия этому явлению стали предвестниками упразднения III отделения.

Вскоре, 12 февраля 1880 г., появился указ о создании Верховной распорядительной комиссии по охранению государственного порядка и общественного спокойствия. Ее начальником стал генерал от кавалерии М. Т. Лорис-Меликов. Так фактически все следствие по политическим делам оказалось в ведении нового органа. 3 мая ему было подчинено III отделение, а 4 мая – Корпус жандармов.

Главными задачами Верховной распорядительной комиссии стали объединение всех карательных органов для борьбы с революционным движением, экстренный разбор всех политических дел, разгрузка столичных тюрем, ускорение судебного рассмотрения дел и административная расправа с некоторыми из арестованных, установление надзора за политически неблагонадежными лицами и т. п.

Решая оперативные вопросы, М. Т. Лорис-Меликов глубоко погружился в содержание работы политической полиции. Это дало ему возможность прийти к пониманию необходимости централизации и концентрации всех дел, связанных с охраной государства и общественного правопорядка, в Министерстве внутренних дел. Во многом его выводы и аргументы стали основой для реформирования полицейской системы в Российской империи¹.

Александр II 6 августа 1880 г. подписал Указ «О закрытии Верховной распорядительной Комиссии и упразднении Третьего отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии», по которому дела III отделения переходили в ведение Министерства внутренних дел, в новый, особый Департамент Государственной Полиции. Права шефа жандармов также передавались министру внутренних дел.

Упразднение III отделения с удовольствием было воспринято в либеральных кругах и среди чиновников жандармерии и общей полиции, поскольку объединенная централизованная полицейская система имела больше возможностей противодействовать растущему революционному движению. Первым министром внутренних дел, наследовавшим права главного начальника Верховной распорядительной комиссии, стал М. Т. Лорис-Меликов.

¹ Перегудова З. И. Политический сыск России (1880–1917 гг.). М.: РОССПЭН, 2000. С. 26–27.

ГЛАВА 5. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ ПО ОХРАНЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА В ПЕРИОД ПОДГОТОВКИ И ПРОВЕДЕНИЯ РЕФОРМ И КОНТРРЕФОРМ ВТОРОЙ ПОЛОВИНЫ XIX В.

§ 1. Реформы Александра II и их значение

Неудачи в Крымской войне, дипломатическая изоляция Российской империи, кризисные явления в экономике и финансах в последние годы правления Николая I вызывали всеобщее недовольство. Только кончина императора и восхождение на трон Александра II ознаменовали перелом в настроении во всех слоях российского общества. Из сложного клубка проблем, обозначившихся в стране, явно выделялся крестьянский вопрос и его сердцевина – крепостное право. В прогрессивных кругах господствующего класса крепло понимание необходимости предоставления крестьянам личной свободы. Министр иностранных дел А. М. Горчаков говорил Александру II: «Хорошо, что мы заключили мир, дальше мы воевать не в силах. Мир дает нам возможность заняться внутренними делами, и этим должно воспользоваться. Первое дело – нужно освободить крестьян, потому что здесь узел всяких зол»¹.

Однако Александр II не сразу решился реформировать крепостную деревню: нужно было все продумать, взвесить, подобрать грамотных исполнителей, при этом не разрушить фундамент самодержавной власти.

Сознавая глубину кризиса и объективную необходимость выхода из него, император предвидел сопротивление помещного дворянства, для которого разрушение крепостной системы означало потерю преобладающего влияния в политической и экономической жизни. Он говорил: «Мы не должны от себя скрывать, что Россия входит

¹ Милов Л. В. История России XVIII–XIX веков // Лит Лайф: сайт. URL: <https://litlife.club/books/144390/read?page=147&ysclid=m88c8ilgtr45356981> (дата обращения: 15.01.2025).

в новую, еще небывалую эру, и потому на будущее преступно было бы правительству смотреть, так сказать, сложа руки»¹.

В январе 1857 г. по решению правительства был образован Секретный комитет «для обсуждения мер по устройству быта помещичьих крестьян», а в феврале 1858 г. он был переименован в Главный комитет по крестьянскому делу. В основу деятельности комитета были положены следующие идеи Александра II: «а) чтобы крестьянин немедленно почувствовал, что быт его улучшен; б) чтобы помещик немедленно успокоился, что интересы его ограждены; в) чтобы сильная власть ни на минуту на месте не колебалась, отчего ни на минуту же общественный порядок не нарушался»².

Инициатива правительства была активно поддержана на местах в дворянских кругах. К концу 1858 г. в стране было создано 46 губернских комитетов, как тогда писали – «по крестьянскому делу», – во главе с губернскими предводителями дворянства. Их задачей была подготовка предложений от губерний (но на основе идей Александра II) в проект реформы.

Подготовленный в начале 1859 г. проект реформы почти год обсуждался на губернском и уездном уровнях. Поступившие предложения были в той или иной степени учтены редакционной комиссией. В 1960 г. проект реформы был одобрен Государственным советом.

19 февраля 1861 г. Александр II подписал два документа – Высочайший Манифест «О всемилостивейшем даровании крепостным людям прав состояния свободных сельских обывателей и об устройстве их быта»³ и «Положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости»⁴, которые касались условий выкупа крестьянами помещичьей земли, размеров выкупаемых наделов по отдельным районам страны и т. д.

Согласно этим нормативным правовым актам крестьяне получили личную свободу, в их собственности оказались двор, хозяйственные постройки, движимое имущество; за надел земли, который они получали от помещика, полагались барщина и несение иных

¹ Милов Л. В. История России XVIII–XIX веков. URL: <https://litlife.club/books/144390/read?page=147&ysclid=m88c8ilgtr45356981> (дата обращения: 15.01.2025). С. 147.

² Там же. С. 148

³ ПСЗ. Собр. 2. Т. 36. № 36650.

⁴ Там же. № 36657.

повинностей. Такие крестьяне получили статус временнообязанных. Помещики сохраняли право собственности на всю принадлежавшую им землю, однако были обязаны предоставить крестьянам «усадебную оседлость» за выкуп, а также полевой надел в постоянное пользование. Выкупившие землю крестьяне получали статус крестьян-собственников.

Для решения различных хозяйственных вопросов и выполнения государственных повинностей на территориях бывших помещичьих владений было организовано сельское и волостное крестьянское самоуправление. Низовым звеном крестьянского самоуправления был сельский сход, на котором крестьяне – владельцы дворов – избирали сельского старосту, представителей на волостной сход, устанавливали правила общинного землепользования, определяли сроки передела земли. Второй ступенью был волостной сход. На нем избирали волостного старшину, волостной суд, решали иные вопросы местного значения (строительство церквей, школ).

Отмена крепостного права стала началом грандиозных преобразований практически во всех сферах. Так, в 1860–1870 гг. XIX в. в стране были проведены земская и городская реформы, судебная, полицейская, финансовая, военная, системы образования, которые, будучи по своему характеру буржуазными, стали прелюдией к всесторонней модернизации страны. Однако изменения в системе местного самоуправления, суда, образования, хозяйственной деятельности не изменили самодержавный характер власти, сословную организацию общества, положение дворянства в стране.

§ 2. Причины и направления реформирования общей полиции во второй половине XIX в.

Рост политической активности крестьян накануне отмены крепостного права, расширение масштабов и появление новых форм освободительного движения в России в середине XIX в., планируемые буржуазные реформы с не вполне ясными последствиями для самодержавной власти вызывали серьезное беспокойство в правительстве. Стремясь избежать возможных потрясений, Александр II поручил создать специальную комиссию для выработки предложений по совершенствованию деятельности российской полиции. Подго-

товленные комиссией предложения получили название «Основные начала реформы полиции» и были высочайше утверждены 25 марта 1859 г.

В качестве основных начал, то есть направлений будущей реформы были определены:

1. Объединение городской и земской полиции под власть уездного исправника, назначаемого от правительства.
2. Исключение из обязанностей полиции следственной части.
3. Освобождение полиции от несвойственных ей хозяйственных функций.
4. Более точное определение полномочий, прав и обязанностей полиции, характера ее взаимодействия с другими властными структурами как в обычное время, так и в чрезвычайных случаях.

Как известно, к моменту проведения реформы весь комплекс оперативно-следственных мероприятий осуществлялся полицией. В уездах его проводили становой пристав, земский исправник и уездный стряпчий, а также отделение земского суда, состоявшее из этих должностных лиц. В городах данная функция входила в компетенцию частных или следственных приставов. Расследование заключалось в сборе доказательств, опросе свидетелей и т. д. и делилось на предварительное и формальное. Основной задачей первого являлось установление обстоятельств совершения преступления, а в ходе второго (допрос обвиняемого и свидетелей, очная ставка, сбор письменных доказательств, повальный обыск) выяснялось, действительно ли обвиняемый совершил преступление и подлежит ли он наказанию. Предварительное расследование имело огромное значение для всего уголовного судопроизводства: именно на этой стадии закладывался «фундамент» дела, поэтому «полиция в понимании общества стояла как-то выше суда» и во многом предreshала судьбу обвиняемого¹.

Новые веяния в обществе, либеральные взгляды ряда важных сановников, западноевропейский опыт организации уголовного процесса способствовали тому, что указом императора Александра II от 8 июня 1860 г. были учреждены должности судебных следователей. На них возлагалось производство следствия по всем преступлениям, относящимся к ведению судов. В дополнение к указу был

¹ Андреева И. А., Зайцева Е. С. Указ. соч. С. 77.

издан наказ судебным следователям, который устанавливал порядок производства следствия, определял взаимоотношения следователей с полицией и судами, регулировал иные стороны их деятельности.

Полиция сохранила право расследования незначительных преступлений и проступков. Ее работа регламентировалась наказом полиции о производстве дознания по преступлениям и проступкам. Деятельность судебных следователей контролировалась судом. Только судья мог приостановить и прекратить следствие, дать следователям предписания, отменить их распоряжения. По статусу должность судебного следователя приравнивалась к должности члена уездного суда. Все вопросы, связанные с трудовой деятельностью следователя (назначение, увольнение и др.) решались губернатором и обязательно согласовывались с губернским прокурором.

В соответствии с Основными положениями об устройстве судебных мест в России, утвержденными 29 сентября 1862 г., статус следователей был значительно повышен, введена их несменяемость. В то же время возросли требования к лицам, претендующим на эту должность: необходимыми оказались наличие высшего юридического образования и стажа практической деятельности в судебной системе не менее трех лет.

В 1870 г. были учреждены должности судебных следователей по важнейшим делам, а в 1875 г. – по особо важным делам окружных судов. Следователь мог проверять и дополнять дознание, проведенное полицией, отменять решения, принятые при его производстве, был вправе поручить полиции производство дознания и сбор иной информации¹.

Так в короткие сроки, благодаря политической воле императора, был реализован п. 2 «Основных начал реформы полиции», лишивший полицию следственной части. Настала очередь выполнения других пунктов.

Согласно вышедшим в свет 25 декабря 1862 г. «Временным правилам об устройстве полиции в городах и уездах губерний» были внесены серьезные изменения в организацию, структуру, назначение должностных лиц, комплектование полиции на уездном уровне. Суть изменений заключалась в объединении ранее самостоятельно функционировавших городской и сельской полиции: должности

¹ Андреева И. А., Зайцева Е. С. Указ. соч. С. 78.

городничих и полицмейстеров были упразднены, а аппарат их правлений вошел в состав нижнего земского суда, который получил новое наименование – уездное полицейское управление, а его руководитель стал уездным исправником (ранее его должность именовалась «земский исправник»). Таким образом, в ведении нового органа оказались все населенные пункты в уезде, включая города. В губернских городах и некоторых других населенных пунктах городская полиция оставалась самостоятельной.

Изменился и статус руководителя нового уездного полицейского управления. В отличие от земских исправников, которые избирались местным дворянством и утверждались на должность министром внутренних дел, уездные исправники и их помощники определялись на должность и увольнялись губернатором или генерал-губернатором. Таким образом, они стали частью единой государственной системы управления.

Состав уездного полицейского управления был небольшим: уездный исправник, его помощник и общее присутствие из группы избранных дворян и сельских обывателей. В состав городского полицейского управления входили полицмейстер, его заместитель, общее присутствие из избранных депутатов от городских обывателей. При каждом полицейском управлении состояли канцелярия во главе с секретарем и группа рассыльных. Непосредственно уездному исправнику подчинялись становые приставы, а им, в свою очередь, нижние чины полиции: сотские и десятские, полицейские служители городских полицейских команд. На уездного исправника как на представителя губернатора наряду с полицейскими возлагались и обширные административные функции, требующие профессионализма. Согласно штатному расписанию, утвержденному правительством, уездный исправник и полицмейстер городского управления состояли в 7, их помощник – в 8, становые и частные приставы – в 9 классе Табели о рангах.

Новый статус уездного исправника, новые требования к нему должны были «компенсироваться» большей самостоятельностью в формировании штатов управления за счет профессионалов из разных сословий. Многочисленные жалобы с мест на некачественное пополнение полицейских подразделений военными, поступавшие в аппарат МВД, нашли отклик у министра, и 14 марта 1868 г. вышел циркуляр, давший право руководителям учреждений поли-

ции формировать полицейские команды вольнонаемными людьми при сохранении старой практики.

Фактически подбор кандидатур на низшие полицейские должности осуществлял частный пристав на основе личных заявлений соискателей. Именно он лучше всех знал людей на своем участке, их деловые и нравственные качества. Подобранные таким образом претенденты проходили медицинскую комиссию на предмет годности к полицейской службе, а затем кандидатуры рассматривало общее присутствие.

Накануне военной реформы правительство освободило военное ведомство от комплектования полицейских учреждений военнослужащими низших чинов, тем самым предоставив уездным исправникам в полном объеме право самостоятельно проводить кадровую политику. На улучшение качественного состава городской и сельской полиции был направлен комплекс мер, принятых правительством в 60–70 гг. XIX в.: 1) повышение денежного содержания; 2) награждение медалью «За усердие», дающей дополнительные льготы; 3) пенсионное обеспечение в размере 90 руб. за 30-летнюю службу и ряд других.

Особое внимание правительство уделяло обмундированию полиции, надеясь тем самым поднять ее престиж и привлечь на службу выпускников средних и высших учебных заведений. С подачи самого императора у полиции появилось 6 видов форменной одежды: парадная, праздничная, воскресная, обыкновенная, будничная, дорожная¹. Так был исполнен п. 1 «Основных начал реформы полиции».

Дальнейшая реформа уездной (сельской) общей полиции была напрямую сопряжена с земской реформой. В январе 1864 г. император Александр II утвердил Положение о земских учреждениях, в силу которого от уездной полиции отошли хозяйственно-распорядительные обязанности. Впоследствии в связи с городской реформой 1870 г. аналогичным образом произошло сокращение компетенции городской полиции.

В конце 70-х гг. XIX в., когда в результате проведенных буржуазных реформ происходили серьезные изменения в стране, когда в освободительном движении набирали силу новые массовые течения, втягивающие в свой круговорот представителей всех сословий,

¹ Андреева И. А., Зайцева Е. С. Указ. соч. С. 80–81.

в т. ч. крестьянство, правительство было вынуждено принять решение об укреплении низового звена полицейской системы. Временным положением о полицейских урядниках от 9 июня 1878 г. в сельской местности 46 губерний было введено 5 000 конных урядников «для усиления средств уездной полиции и в помощь становым приставам, для исполнения полицейских обязанностей, а также для надзора за действиями сотских и десятских на местах и для их руководства»¹. Формирование этого полицейского звена осуществлялось непосредственно уездным исправником. В среднем в каждом уезде было 3–4 стана, а в каждом стане – 3–4 участка урядников.

Полицейский урядник стал промежуточным звеном между становым приставом, назначавшимся, как правило, из дворян, имевших опыт службы и определенный уровень образования, и сотскими – крестьянами, которых избирало население для несения полицейской повинности в своем селе или деревне. Годовое содержание урядника обходилось казне в 350 руб.: денежное жалование составляло 200 руб., обмундирование – 50 руб., обеспечение лошади кормом – 100 руб.²

Для качественного выполнения возложенных обязанностей полицейские урядники были снабжены специальной инструкцией-пособием, содержащей образцы документов, рекомендации по работе с населением, требования к поведению самого урядника в различных ситуациях.

В последующие годы министерство внутренних дел стало уделять гораздо больше внимания кадровой работе: были приняты дополнительные нормативные правовые акты, началось систематическое обучение азам профессиональной деятельности низших чинов и кандидатов на замещение полицейских должностей, появился кадровый резерв.

В 60-е гг. XIX в. были предприняты шаги по организации в системе полицейских органов специального аппарата для борьбы с уголовной преступностью. Он создается в Санкт-Петербурге в 1866 г.

¹ Градовский А. Д. Начала русского государственного права. В 3 т. СПб.: М. М. Стасюлевич, 1883. Т. 3. 384 с.

² История органов внутренних дел России / под общ. ред. В. В. Гошуляка. С. 76–77.

по инициативе градоначальника Санкт-Петербурга Ф. Ф. Трепова для «производства расследований для раскрытия преступлений и изыскания общих мер к предупреждению и пресечению преступлений, учета лиц, задержанных за отсутствие документов или обвиняемых в преступлениях, высылки из столицы подозрительных особ». Начальником Петербургского сыскного отделения был назначен И. Д. Путилин¹.

Так возникла сыскная полиция, но ее становление и развитие растянулись на многие годы: лишь в 1880 г. появились сыскные подразделения в Киеве и – в 1881 г. – в Москве.

После 1861 г. в системе органов управления Российской империи возрастает значение Министерства внутренних дел, а в самом министерстве приоритетными становятся административно-полицейские функции, отодвигаются на второй план административно-хозяйственные. Основную роль в министерстве стали играть такие учреждения, как департаменты полиции и общих дел, главное управление по делам печати и земский отдел (на правах департамента).

Земский отдел осуществлял наблюдение за реализацией законодательства, связанного с отменой крепостного права, положением крестьян и развитием их хозяйства, земскими делами, вопросами комплектования армии, переселением крестьян на новые места жительства и рядом других.

В 1865 г. правительством внесло ряд принципиальных изменений в действующий с 1828 г. Цензурный Устав. В историю эти изменения вошли как «Временные правила о печати», но на самом деле император Александр II 6 апреля 1865 г. подписал два нормативных правовых акта: первым был именной указ «О даровании некоторых облегчений и удобств отечественной печати», которым отменялась предварительная цензура любой печатной продукции: газетной, книжной (оригинальной и переводной), карт, чертежей, планов и других изданий². Вторым документом – «О некоторых переменах и дополнениях в действующих ныне цензурных постановлениях» – вводилась карательная цензура. Суть ее заключалась в том, что все издатели периодических и иных изданий, освобожденные от пред-

¹ Андреева И. А., Зайцева Е. С. Указ. соч. С. 83.

² ПСЗ. Собр. 2. Т. 40. № 41990.

варительной цензуры, были обязаны отпечатанные журналы, газеты в определенные сроки направлять в цензурные комитеты. В случае обнаружения в напечатанных статьях и книгах предосудительных материалов накладывались денежные штрафы на редактора и издателя, выносились административные предостережения, происходили приостановление издания на срок до 6 месяцев и аресты вплоть до судебного преследования¹. Ряд статей регламентировал порядок книжной торговли, деятельности типографий, литографий, драматических представлений.

Для общего руководства цензурой и надзора за типографиями, книжной торговлей и библиотеками этим же нормативным правовым актом в составе МВД было создано Главное управление по делам печати во главе с начальником, назначаемым по представлению министра внутренних дел императором. Важным звеном являлся Совет Главного управления, на заседаниях которого делались доклады о нарушениях цензурных правил, о законопроектах и т. п.²

Начало деятельности Главного управления по делам печати ознаменовалось запрещением функционирования органов революционной демократии 60-х гг. – журналов «Современник» и «Русское слово» (1866 г.).

В последующие годы деятельность министерства в области руководства цензурой расширилась. Дополнивший «Временные правила» закон 1873 г. давал право министру приостанавливать выпуск любого издания, затрагивавшего вопросы государственной важности, оглашение или обсуждение которых считалось неудобным по соображениям высшего правительства.

Для централизации тюремного управления, заведования местами заключения и пересылкой арестантов указом Александра II было создано Главное тюремное управление – в составе МВД, но с определенными автономными правами.

Таким образом, в 60–70 гг. XIX в. полицейская система Российской империи подверглась глубоким преобразованиям: были объединены городская и уездная полиция, сужены их функции по части хозяйственной деятельности и следствия; расширен численно и укреплен кадровый низовой полицейский аппарат; значительно уве-

¹ ПСЗ. Собр. 2. Т. 40. № 41991.

² Там же. № 41990. С. 397.

личены жалование, пенсии и иные льготы служащим полиции (последнее обстоятельство повысило престиж полицейской службы). Однако развитие капитализма в его первой, «дикий», фазе, крупные изменения в общественной жизни вели к росту преступности, развитию бандитизма, терроризма и, как следствие, к новому этапу совершенствования организации и деятельности полиции.

§ 3. Департамент полиции Министерства внутренних дел и его деятельность в конце XIX в.

29 апреля 1881 г. был опубликован «Манифест о незыблемости самодержавия» императора Александра III, ставший основой нового политического курса. В его реализации центральное место должно было принадлежать Министерству внутренних дел Российской империи. Сосредоточивший в своих руках значительную часть внутренних функций государства, ведущий борьбу с уголовной и политической преступностью, руководитель ведомства фактически стал первым министром правительства. Немаловажную роль в деле возвышения министра внутренних дел сыграло упразднение министерств почт и телеграфов и передача Департамента духовных дел, Департамента почт, Департамента телеграфов в ведение МВД.

Своеобразным венцом этого процесса стало утверждение 14 августа 1881 г. Положения «О мерах к охранению государственной безопасности и общественного спокойствия»¹. В соответствии со ст. 5 этого правового акта в случае введения исключительного положения на определенной территории расширялся круг полномочий административных структур, отвечающих за охрану государственного порядка и общественной безопасности, либо предоставлялись чрезвычайные права специально учреждаемым временным правительственным органам; ужесточалась ответственность как частных лиц, так и органов власти за неисполнение обязанностей, которые на них будут возложены в этот период. Территории исключительного положения в зависимости от вида охраны делились на территории усиленной охраны и чрезвычайной охраны. Усиленная охрана вво-

¹ ПСЗ. Собр. 3. Т. 1. № 350.

дидась на год, чрезвычайная – на 6 месяцев. На любой территории министр внутренних дел через Комитет министров с разрешения императора мог продлевать срок охраны на неограниченное время. С этого момента правительство все чаще прибегало к объявлению исключительного положения в отдельных местностях, дававшего полиции чрезвычайные полномочия. Этим же нормативным правовым актом при министре внутренних дел образовывалось руководимое заместителем министра Особое совещание в составе четырех высших чиновников МВД и двух – Министерства юстиции. Оно рассматривало вопросы об административной ссылке лиц, подозревавшихся в причастности к государственным преступлениям или же отличавшихся «порочным поведением». Особое совещание могло подвергнуть любое лицо высылке на срок от одного до пяти лет (п. 34, 36)¹.

В мае 1882 г. указом императора были распределены обязанности по руководству Отдельным корпусом жандармов между министром и его товарищем (заместителем), курирующим Департамент полиции: министр как шеф Отдельного корпуса жандармов заведовал всеми подразделениями корпуса, а товарищ министра как командир Отдельного корпуса жандармов управлял им в строевом, инспекторском и военно-судебном отношениях. Вскоре товарищ министра стал руководителем всей системы государственной полиции².

Созданный еще Александром II Департамент полиции обеспечивал функционирование сложной полицейской системы, в которую входили охранные и розыскные отделения, городские и уездные полицейские управления, градоначальники, речная и фабричная полиция, сыскные отделения, адресные столы, пожарные команды. В тесной связке с ним работали губернские жандармские управления и жандармские управления на железнодорожном транспорте. Объектами деятельности Департамента были не только политические организации, партии, общества, но и культурно-просветительные учреждения в стране, а за русскими подданными за границей (преимущественно революционерами) надзор осуществляла заграничная агентура Департамента.

¹ ПСЗ. Собр. 3. Т. 1. № 350. С. 266.

² Министерство внутренних дел (1802–1902): ист. очерк. СПб.: Тип. М-ва вн. дел, 1902. С. 173.

Состав аппарата Департамента полиции был сложным, к тому же довольно часто менялся. Первоначально в нем было три делопроизводства: распорядительное занималось общеполицейскими делами и личным составом полиции; законодательное заведовало органами полиции и разработкой различных полицейских законопроектов, инструкций и циркуляров; секретное ведало вопросами политического розыска, руководило внутренней и заграничной агентурой Департамента полиции, обеспечивало охрану царя, наблюдение за революционерами, предупреждение и пресечение революционной деятельности¹.

Позднее были созданы новые делопроизводства: в 1883 г. – четвертое делопроизводство, которое наблюдало за ходом политических дознаний, и пятое, ведавшее гласным и негласным надзором; в 1894 г. – шестое, заведовавшее различными вопросами, находящимися в сфере деятельности Департамента полиции: об изготовлении, хранении и перевозке взрывчатых веществ (ранее эти дела находились во втором делопроизводстве), о фабрично-заводском законодательстве и т. п.

Первый директор Департамента полиции В. К. Плеве (1881–1884 гг.) оперативно укрепил кадровый потенциал учреждения на тех направлениях деятельности, которые вызывали недовольство со стороны правительства, за счет включения в штат бывших сотрудников судов, прокуратуры с их высоким образованием, опытом практической деятельности в судебной и правоохранительной сфере. Во многом благодаря этим мерам заметно повысились качество и результативность политического сыска.

30 мая 1882 г. новым министром внутренних дел стал действительный тайный советник граф Д. А. Толстой. Будучи сторонником сильной самодержавной власти, он, после глубокого анализа реализации Александром II буржуазных реформ, особенно земской и судебной, пришел к выводу, что «... основной недостаток существующего порядка состоит в том, что правительственная власть имеет слишком слабое влияние на ход местного управления, и потому усиление сего влияния должно быть главною целью предстоящих преобразований. В основу организации местного управления должно быть положено начало единства власти. Все местные учреждения

¹ Перегудова З. И. Указ. соч. С. 37.

должны быть учреждениями правительственными, находящимися в связи с центральной правительственной властью. Доверие и уважение к ним со стороны населения должно быть обеспечено привлечением на службу в эти учреждения лучших местных людей»¹.

После одобрения императором Александром III эти предложения получили статус нормативных правовых актов и стали реализовываться. В частности, были упразднены мировые суды, учреждены должности земских участковых начальников с полномочиями в судебно-административной сфере, под правительственным контролем оказались деятельность выборных органов городского управления и многое другое.

В августе 1882 г. император Александр III утвердил разработанное П. А. Валуевым, К. П. Победоносцевым и С. Г. Строгановым Положение «О временных мерах относительно периодической печати»².

В соответствии с этим нормативным правовым актом значительно усилился полицейский надзор за печатной продукцией, были урезаны и без того неширокие возможности высказывать различные позиции по актуальным проблемам развития страны. Три министра – внутренних дел, юстиции, народного просвещения – и обер-прокурор Святейшего Синода могли вынести предупреждение изданию, после чего оно попадало под предварительную процедуру со всеми вытекающими последствиями. Уже на следующий год перестал выходить ряд газет, а в 1884 г. был закрыт один из популярнейших журналов – «Отечественные записки».

Не отставали в своем усердии и цензоры на местах. За время правления Александра III были запрещены десятки книг, изданий, тысячи пьес, регулярно проводилась так называемая «чистка» библиотечного фонда.

Таким образом, реакционный политический курс императора Александра III прямо повлиял на изменение роли и места МВД в системе исполнительной власти Российской империи, а обновление структуры МВД – на смещение приоритетов в его деятельности.

¹ Министерство внутренних дел (1802–1902): ист. очерк. СПб.: Тип. М-ва вн. дел, 1902. С. 173.

² ПСЗ. Собр. 3. Т. 2. № 1072.

ГЛАВА 6. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В КОНЦЕ XIX – НАЧАЛЕ XX ВВ.

§ 1. Внутренняя политика императора Николая II. Преобразования в структуре Министерства внутренних дел

Буржуазные реформы 70–80-х гг. XIX в., завершение промышленного переворота обеспечили поступательное движение России по капиталистическому пути, при этом система власти, управления, сословная структура общества сохраняли во многом архаичный характер. К началу XX в. противоречия между ними приобрели бескомпромиссный характер, появились и новые точки роста антиправительственных настроений.

Страна нуждалась в модернизации, изменении внутривнутриполитического курса, как никогда были востребованы политическая воля, системное мышление главы государства. Однако Николай II, сменивший Александра III на престоле, этими качествами не обладал.

Николай II получил хорошее образование, имел опыт военной службы (дослужился до чина полковника в гвардии), но сам отмечал: «Я не подготовлен быть царем. Я не могу управлять империей. Я даже не знаю, как разговаривать с министрами»¹. Так на троне оказался человек, не имевший даже представления о своей деятельности в роли верховного правителя огромной Российской империи в период великого перелома (отсюда большое влияние ближайшего окружения). В начале его царствования особое влияние имели мать – Мария Федоровна – и дяди императора – великие князья Владимир, Алексей и Сергей Александровичи, занимавшие важные государственные посты. С начала 1900-х гг. постепенно усиливает свое воздействие на Николая II его жена – императрица Александра Федоровна (в девичестве принцесса Гессенская Алиса – внучка английской королевы Виктории).

¹ Романов А. М. Книга воспоминаний. URL: <https://litlife.club/books/150267/read?page=38&ysclid=m88dls2iwi959234729> (дата обращения: 15.01.2025).

Государственный совет, Кабинет министров как основные институты власти в первые годы правления нового императора работали по инерции, при этом значительно возросла роль министров внутренних дел и финансов. Сохранил свое влияние на императора и обер-прокурор Синода К. П. Победоносцев. Такие министры, как С. Ю. Витте, И. Н. Дурново, В. К. Плеве, П. А. Столыпин, были крупными администраторами и отличались организаторскими способностями.

Определение внутривластного курса в России на рубеже XIX–XX вв. осложнялось существованием неразрешимого противоречия между базисом и надстройкой: с одной стороны – феодальная самодержавная монархия, судорожно стремившаяся сохранить свое господство, а с другой – капиталистический экономический базис и новая социальная структура российского общества, требовавшие последовательных и радикальных социально-экономических преобразований. При этом среди ближайшего окружения императора не было единства. При решении вопросов, связанных с развитием промышленности, сельского хозяйства, проявлялись две линии внутривластного курса, определяемые деятельностью министерств внутренних дел и финансов. Руководители первого (Д. С. Сипягин, В. К. Плеве) придерживались реакционно-консервативных позиций, а министр финансов (С. Ю. Витте), осознавая необходимость модернизации страны, тяготел к либеральным идеям, при этом не забывая об интересах помещиков и самодержавной власти.

Принятая в конце 1893 г. программа преобразования руководства торгово-промышленным развитием страны предусматривала широкое развитие всех отраслей российской перерабатывающей промышленности для обеспечения конкурентоспособности ее продукции за пределами страны.

В 1897 г. была осуществлена денежная реформа. После введения золотого обращения иностранные инвестиции в промышленность России значительно возросли.

С 1903 г. таможенный тариф с повышенными ставками служил выгодным основанием для предстоящего перезаключения торговых договоров с рядом европейских стран. В области налогообложения Министерство финансов стремилось создать высокодоходные статьи в государственном бюджете и усовершенствовать систему сбора налогов, отвечающую принципам модернизации в российском

обществе. Среди намеченных мероприятий важную роль сыграло введение казенной винной монополии, то есть преимущественного права государства на продажу спиртных напитков. Винная монополия предполагала очистку спирта, розничную и оптовую торговлю крепкими спиртными напитками через казенные оптовые склады и винные лавки. При одновременном росте числа винокуренных предприятий, составлявших до 25 % всех обрабатывающих заводов в России, и цен на спиртное это приводило к увеличению дохода государства от «питейного дела». Его доля в бюджете 1900 г. составила 11 %, а к 1913 г. достигла 22 %.

Разразившийся в начале XX в. экономический кризис вызвал сомнения в правильности курса на ускоренное промышленное развитие страны. Противники политики С. Ю. Витте требовали поставить во главу угла преимущественное содействие сельскому хозяйству и крестьянским кустарным промыслам. Возражения его сторонников, уверявших, что нельзя игнорировать достигнутые индустриальные успехи и скоропалительным отказом обесценивать затраченные усилия, не были услышаны.

Вопросы аграрной политики на рубеже XIX–XX вв. бурно обсуждались на специально созываемых ведомственных совещаниях, особых совещаниях, комиссиях. Проектов и идей было много, но реально крестьяне получили законы об отмене телесных наказаний крестьян (1902 г.), круговой поруки (1903 г.), об облегчении выхода из общины зажиточных крестьян, упрощении процедуры переселения (все – 1903 г.).

Росло брожение и в Русской православной церкви (РПЦ). 25-летнее пребывание К. П. Победоносцева во главе духовного ведомства создало предпосылки для возникновения кризисного положения в РПЦ и снижения нравственного влияния православного духовенства на массы верующих. В силу этого внутри РПЦ появились течения «обновления», имевшие целью возвысить авторитет православной церкви через подъем морального уровня ее духовенства, освобождение ее от жесткой государственной опеки и предоставление ей реальной самостоятельности; реформировать церковный суд и епархиальное управление, преобразовать приход и т. д.

На рубеже XIX–XX вв. в общественно-политической жизни происходит формирование двух основных направлений развития: революционно-освободительное движение ратовало за свержение

абсолютной монархии, а оппозиционно-либеральное лоббировало модернизацию самодержавия. Существенные успехи с точки зрения разработки идеологии движения имела леворадикальная российская социал-демократия.

Большая роль в утверждении в России марксизма как самостоятельного течения общественно-политической мысли принадлежала организованной в 1883 г. в Женеве группе «Освобождение труда» во главе с Г. В. Плехановым и «Союзу борьбы за освобождение рабочего класса», созданному в Петербурге в 1895 г. В. И. Лениным. По типу петербургского союза возникли организации в Москве, Иваново-Вознесенске, Екатеринославле, Киеве, других промышленных центрах России.

В марте 1898 г. в Минске на съезде представителей региональных «Союзов борьбы» и ряда социал-демократических групп был принят Манифест, провозгласивший создание Российской социал-демократической рабочей партии (РСДРП). Члены избранного Центрального комитета скоро были арестованы, поэтому организационных результатов I съезд РСДРП не имел. Фактическое создание РСДРП с принятием программы, устава, формированием руководящего органа произошло в 1903 г. Программой партии на первом этапе ставилась задача осуществления буржуазно-демократической революции с целью свержения самодержавия, ликвидации сословной структуры общества, создания представительных учреждений, обеспечения демократических свобод граждан, 8-часового рабочего дня и возвращения крестьянам отобранных при освобождении земельных «отрезков». На втором этапе планировалось совершение социалистической революции, установление диктатуры пролетариата и построение социалистического общества. При выборе Совета партии и Центрального комитета сторонники В. И. Ленина («твердые» искровцы) получили большинство голосов и стали именоваться большевиками, а сторонники Ю. О. Мартова – меньшевиками.

Также на левом фланге освободительного движения на основе различных неонароднических организаций оформилась партия социалистов-революционеров (эсеров). Ее представители часто сочетали упрощенное понимание марксизма со старыми взглядами революционного народничества (теоретик партии – В. М. Чернов). Партия социалистов-революционеров, созданная в 1902 г. и окончательно оформившаяся в 1906 г., объективно выражавшая интересы

мелкобуржуазных слоев населения, в частности крестьянства, оставалась преимущественно организацией интеллигентов, как и большинство других политических партий и объединений в России. Процесс объединения в партию различных эсеровских организаций шел параллельно террористической деятельности социалистов-революционеров, которая активизировалась в 1902–1905 гг. В этот период были убиты сотни полицейских чинов, включая двух министров внутренних дел – Д. С. Сипягина, В. К. Плеве – и даже члена императорской семьи – великого князя Сергея Александровича.

Либерально-оппозиционное движение на рубеже XIX–XX вв. оставалось пестрым по своему составу и аморфным организационно. В либеральные кружки этой эпохи объединялись помещики разных званий и состоятельности, а также буржуазная интеллигенция. Сословная неоднородность либеральной оппозиции обусловила значительную амплитуду в понимании политических и социально-экономических проблем русского общества между отдельными участниками движения. Надеясь получить от самодержца необходимые реформы, они представляли себе разные методы и формы «давления» на монарха, но в главном были солидарны – не допустить образования в России демократической республики. В ноябре 1903 г. в Москве состоялся I съезд сторонников конституционной монархии, который положил начало «Союзу земцев-конституционалистов», а в январе 1904 г. в Петербурге прошел учредительный съезд «Союза освобождения». Господствующее положение в «Союзе земцев» занимали либеральные помещики, а в «Союзе освобождения» три четверти членов были буржуазные интеллигенты.

В этих новых исторических реалиях наметились и стали проводиться преобразования в системе органов внутренних дел.

В нормативном правовом акте «Учреждение Министерства внутренних дел» 1892 г. определялась структура МВД: 1) министр; 2) товарищ министра; 3) Совет министра; 4) Главное управление почт и телеграфов; 5) Главное управление по делам печати; 6) Главное тюремное управление; 7) Департамент полиции; 8) Департамент хозяйственный; 9) Департамент духовных дел иностранных исповеданий; 10) Департамент медицинский; 11) Департамент общих дел министерства; 12) Земский отдел; 13) Канцелярия министра.

Главным структурным подразделением МВД был Департамент полиции. К 1902 г. он состоял из 8 делопроизводств. В ведении пер-

вого делопроизводства находились дела, относящиеся к личному составу, финансам, взаимодействию с иностранными государствами по вопросам выдачи русских подданных, нарушениям государственной границы. Второе делопроизводство занималось организацией полицейских учреждений, разработкой законопроектов, касающихся сферы ведения МВД, наблюдением за точным исполнением законов на местах, за питейными заведениями. Третье делопроизводство осуществляло наблюдение в России и за границей за лицами, являющимися политически неблагонадежными и представляющими опасность для государственного строя. Четвертое делопроизводство в 1902 г. было переименовано в седьмое. Пятое делопроизводство составляло доклады к Особому совещанию, решавшему вопросы об административной высылке лиц, привлечение которых к судебной ответственности было невозможным ввиду отсутствия достаточного количества улик. В ведении шестого делопроизводства находились вопросы разработки фабричного законодательства, контроль за соблюдением норм, определявших положение еврейского населения, противодействие фальшивомонетничеству. Седьмое делопроизводство осуществляло надзор за дознанием, проводившимся губернскими жандармскими управлениями. В структуре департамента имелся также Особый отдел для руководства внутренней и заграничной агентурой, негласным наблюдением за корреспонденцией частных лиц, организацией розыска по политическим вопросам и др. В годы первой русской революции на его базе было создано четвертое делопроизводство. В ведении Министерства внутренних дел находились и другие отрасли управления, в частности Переселенческое управление, созданное в 1896 г., и Управление по делам воинской повинности, созданное в 1900 г.

На рубеже XIX–XX вв. приоритетной в деятельности полиции в центре и на местах стала борьба против уже организованного рабочего движения (кружков, объединений, союзов) с целью недопущения революции в стране. Наибольших успехов в этом направлении добилось Московское охранное отделение во главе с его руководителем С. В. Зубатовым, которое в системе политического сыска широко использовало наружное наблюдение. Для этого в структуре охранных отделений были созданы специальные отделы наружного наблюдения, где главную роль выполняли филеры,

но основные тяготы борьбы с революционным движением несла внутренняя агентура¹.

В условиях широкой волны аграрного движения в начале XX в. министерство проявило инициативу по сплочению и активизации дворян-помещиков. Для этого в 1902 г. в составе министерства была создана канцелярия по делам дворянства. Организованное в 1904 г. Главное управление по делам местного хозяйства (вместе с советом), объединившее дела хозяйственного и – частично – медицинского департаментов, получило полномочия отстранить земские и – частично – городские органы самоуправления от ряда хозяйственных дел и ужесточить надзор за их деятельностью.

В январе 1898 г. из секретного делопроизводства выделилось его подразделение – Особый отдел, который стал самостоятельной структурой. В компетенции этого отдела оказались руководство заграничной и внутренней агентурой, надзор за политическими настроениями учащейся молодежи и рабочих, наблюдение за перепиской частных лиц, розыск по политическим делам, регистрация произведений нелегальной печати, рассмотрение поступающих в департамент вещественных доказательств по дозням, выемка из них книг, брошюр, газет, воззваний, листов антиправительственного содержания, ведение дел о появляющихся произведениях подпольной печати, составление обзоров и разбор поступающих в департамент зашифрованных документов. В обязанности отдела входили также контроль за деятельностью полицейских учреждений, руководство всей оперативной деятельностью губернских жандармских управлений.

5 мая 1903 г. император Николай II утвердил мнение Государственного совета «Об учреждении в 46-ти губерниях Европейской России полицейской стражи» для «охранения благочиния, общего спокойствия, безопасности и порядка»². В состав уездной стражи входили урядники и стражники. Их количество определялось по нормативу один стражник на 2,5 тыс. человек. Все вопросы, связанные с прохождением службы (прием на службу, увольнение) были в компетенции уездного исправника, а некоторые формы наказания –

¹ История органов внутренних дел России / под общ. ред. В. В. Гошуляка. С. 85–87.

² ПСЗ. Собр. 3. № 22906.

в компетенции станового пристава. Реформа была объемной, требовала дополнительного финансирования, поэтому ее реализация осуществлялась в два этапа: в Виленской, Воронежской, Вятской, Екатеринославской, Киевской, Курской, Нижегородской, Орловской, Пензенской, Полтавской, Саратовской, Тамбовской, Харьковской, Херсонской, Черниговской губерниях – в 1903–1904 гг., в остальных – в 1905–1908 гг.¹

§ 2. Полиция в годы Первой русской революции (1905–1907 гг.)

3 января 1905 г. началась стачка на Путиловском заводе, к 8 января она стала всеобщей. Попытаться погасить разгоравшийся пожар можно было с помощью подготовленной по предложению священника, проповедника Г. Гапона петиции рабочих к царю. Ранним утром 9 января с окраин к центру столицы потянулись колонны рабочих, мещан, городских обывателей. На площади перед Зимним дворцом и на прилегающих улицах и площадях собралось около 150 тыс. человек. Люди принесли с собой иконы, портреты царя, пели гимны, читали молитвы.

Правительство знало о готовящемся мирном шествии и содержании петиции, однако, не вступая в переговоры, способствовало обострению ситуации. В город к тому моменту были стянуты войска, солдаты и полицейские блокировали площадь перед Зимним дворцом, мосты и прилегающие кварталы. Все получили боевые патроны. На площади перед Зимним дворцом, на Васильевском острове, на Невском проспекте манифестантов встретили цепи солдат, которые после первых холостых залпов начали стрелять по безоружным боевыми патронами. Рабочие колонны, направлявшиеся в центр, расстреливали и в других районах города. Число убитых и раненых достигало 5 тысяч. Важно было то, что расстреляли не только участников манифестации, но и веру в доброго царя. Началась революция. Рабочих столицы в их борьбе под лозунгом «Долой самодержавие» поддержали крестьяне, интеллигенты, матросы.

¹ ПСЗ. Собр. 3. № 22906. С. 477–479.

Наиболее отличился пролетариат Иваново-Вознесенска, где с 12 мая по 23 июля под руководством специального органа Совета уполномоченных бастовало около 70 тыс. человек.

Активная борьба различных слоев населения в городе и деревне весной–летом 1905 г. и нарастание оппозиционных выступлений буржуазии и либеральной интеллигенции заставили Николая II 6 августа 1905 г. подписать нормативный правовой акт «Об учреждении Государственной Думы» как законосовещательного органа¹.

В тот же день было опубликовано положение о выборах, анти-демократическое по своей сути, так как в выборах не могли участвовать женщины, обучающиеся в учебных заведениях, военнослужащие, бродячие инородцы².

Осенью 1905 г. основным очагом революционной борьбы в стране стал крупнейший по численности пролетарский центр – Москва. Начало сентябрьским стачкам положили печатники типографии И. Д. Сытина. 23 сентября забастовка охватила все московские типографии. Выступления рабочих и студентов Москвы вскоре поддержали в Петербурге и других городах. Ядром забастовочного движения стали железнодорожники, которые к 10 октября парализовали все железнодорожное движение в стране. С 11 октября стачка стала всеобщей, охватив транспортные, промышленные предприятия, вузы и т. д.

В Октябрьской политической стачке на территории всей страны участвовали свыше 2 млн человек. Стачка сопровождалась массовыми митингами, шествиями, политическими демонстрациями. В крупных городах для организации стачечного движения были созданы Советы рабочих депутатов.

Стремясь ослабить революционную активность народных масс и предотвратить вооруженное восстание, 17 октября 1905 г. Николай II подписал Манифест «Об усовершенствовании государственного порядка», который даровал «незыблемые основы гражданской свободы на началах действительной неприкосновенности личности, свободы слова, собраний и союзов», предоставлял Думе законодательные права, но, самое главное, предоставлял избирательные права тем, кто их был лишен.

¹ ПСЗ. Собр. 3. Т. 25. № 26661.

² Там же. № 26662.

Обнародование Манифеста – первой реальной победы в борьбе с самодержавием – было восторженно встречено населением. Политические партии получили мощный стимул для своего развития, среди движущих сил революции произошли изменения.

Партийное строительство осуществлялось как на общероссийском, так и на региональном уровнях. Появилось и множество небольших националистических партий. К числу наиболее крупных следует отнести «Союз русского народа» (СРН), учрежденный в ноябре 1905 г. и объединивший к весне 1907 г. большинство правых организаций. СРН ратовал за сохранение неограниченной царской власти, «единой и неделимой России», сохранение господствующего положения РПЦ, неприкосновенность частной собственности, что, естественно, одобрялось и поддерживалось правительством.

Влиятельной политической партией стала Конституционно-демократическая (кадеты), которая впоследствии официально именовалась Партией народной свободы. По своему составу, организационным принципам и методам деятельности она являлась преимущественно «интеллигентской», но выражала интересы передовой буржуазии. Кадеты стояли за парламентский строй, демократическую конституцию, наделение граждан широкими правами, сохранение частной собственности.

24 ноября 1905 г. император Николай II подписал указ «О временных правилах о повременных изданиях», упразднявший предварительную цензуру периодики, отменявший постановления об административных взысканиях, правила о залогах: создавались более благоприятные условия для развития российской прессы¹.

В октябре 1905 г. возник «Союз 17 октября» (октябристы), организационно оформившийся на I съезде в феврале 1906 г. Возглавил «Союз 17 октября» выходец из купеческой семьи, крупный фабрикант и домовладелец А. И. Гучков. Основной состав организации – торгово-промышленная буржуазия и помещики-предприниматели. Численность октябристов в годы революции достигла 80 тыс. человек. Их основными идеями были конституционная монархия, единая и неделимая Россия, уравнение в правах крестьян с представителями других сословий.

¹ ПСЗ. Собр. 3. Т. 25. № 26962.

Социалистическое направление общественного движения, представленное РСДРП и Партией социалистов-революционеров (эсеров), в своих программных документах и практической деятельности отстаивало ликвидацию самодержавного строя и узаконение политических свобод, уничтожение частной собственности и всех остатков сословно-феодальной системы общества. Самой радикальной политической силой были анархисты (идеолог – П. А. Кропоткин) – сторонники ликвидации государства как такового.

На основании указа императора «Об облегчении участи лиц, ввавших до воследования Высочайшего Манифеста 17 октября 1905 года в преступные деяния государственные», изданного 21 октября 1905 г., была объявлена, хотя и в урезанном виде, политическая амнистия¹. На этом крупные уступки правительства закончились: на смену растерянности и смятению, царившим во дворце и министерствах, пришли решительность и стремление навести порядок в стране, укрепить полицейскую систему, особенно те ее звенья, которые отвечали за политический розыск, за получение оперативных данных о деятельности организаций, прежде всего – революционно настроенных. Председателем Совета министров (а это был уже постоянно действующий высший орган правительства) император назначил С. Ю. Витте.

В годы Первой русской революции особое внимание полиции было уделено всем партийным организациям, но в первую очередь – организациям левого толка – РСДРП и эсерам, активизировалась организационная, методическая, практическая работа Департамента полиции. Низовые полицейские учреждения получили официальные материалы о политических партиях, их программных установках, тактике и методах борьбы. Полная осведомленность всех звеньев полицейской системы о реальной опасности, исходящей от революционно настроенных объединений, стала серьезным основанием для повышения качества работы в данном направлении. Будучи не в силах открыто расправиться с волнениями, правительство с помощью разнообразных приемов стало привлекать на свою сторону монархически настроенные слои населения – мещан, мелких торговцев, городские низы. Повсюду формировались отряды черной сотни, начались еврейские погромы.

¹ ПСЗ. Собр. 3. Т. 25. № 26834.

В апреле 1906 г. новый министр внутренних дел П. А. Столыпин в качестве основного положения программы своей деятельности определил подготовку правительства и местных органов управления к борьбе против народных волнений, при этом особое внимание обратил на необходимость достижения полицией широкой осведомленности в таких вопросах, как агитация в крестьянской среде, пропаганда в войсках, настроения среди интеллигенции, программные документы революционных организаций и политических партий, деятельность профсоюзов, организаций учащихся и др.

Реализацию этих идей П. А. Столыпин поручил новому руководителю Департамента полиции М. И. Трусевичу. Под его началом буквально в течение года произошли серьезные изменения как в полицейской системе в целом, так и в деятельности отдельных ее элементов, прежде всего Особого отдела. Теперь в нем появились 2 отделения – «А» и «Б». Первое сосредоточилось на решении комплекса вопросов, связанных с политическим розыском, наблюдением за политическими партиями и «тайными организациями», разработкой инструкций для агентуры, координацией деятельности местных розыскных структур, наблюдением за революционной пропагандой в армии, формированием библиотеки революционных изданий и др. Второе концентрировало внимание на деятельности общественных организаций. Сюда поступали сведения обо всех стачках, забастовках, волнениях, подготавливаемых и проведенных съездах, профсоюзных активистах¹.

Созданные в годы революции на ряде предприятий и в крупных поместьях частные полицейские структуры получили официальное разрешение на свою деятельность, но под контролем со стороны Департамента полиции.

Усилились меры по охране «высочайших путешествий», проверке благонадежности лиц, поступающих на государственную службу. Особое внимание уделялось контролю за перевозкой и хранением оружия, мерам по предотвращению хищений казенного оружия.

1 июля 1906 г. издано два циркуляра – № 10408 и № 10490 «На случай вооруженного восстания» и «О возможном выступлении», которые нацеливали полицейские учреждения (совместно с другими

¹ Перегудова З. И. Указ. соч. С. 45–46.

властными структурами) на твердое подавление антиправительственных выступлений. Полное погружение М. И. Трусевича в организацию работы Департамента полиции и Особого отдела, анализ сообщений, поступающих с мест, позволили ему подготовить на имя министра внутренних дел служебную записку «О реорганизации политического розыска в связи с усилением революционного движения в России», в которой он предложил, по сути, индивидуальный подход к каждой политической партии, каждому общественному объединению и кружку – с обязательным учетом степени их влияния в той или иной губернии, крупном городе. Такой подход требовал и иного кадрового обеспечения, иных форм агентурной работы, наружного наблюдения. Получив одобрение со стороны министра внутренних дел П. А. Столыпина, М. И. Трусевич приступил к реализации изложенных идей¹.

В организационном плане на базе отделения (отдела) «Б» создается четвертое делопроизводство, в обязанности которого входит наблюдение за рабочим, общественным, крестьянским движением и их союзами, волнениями в учебных заведениях, политической благонадежностью новобранцев, пропагандой и брожением в войсках, печатью, демонстрациями, митингами – как в масштабе всей империи, так и в отдельных губерниях.

Приоритетным направлением в деятельности шестого делопроизводства Департамента полиции становится проверка политической благонадежности государственных и земских служащих, выдача свидетельств о политической благонадежности по прошениям частных лиц. Как показала практика тех лет, многие государственные и земские служащие на местах, зная реальные проблемы населения, либо принимали активное участие в революционных событиях, либо сочувствовали и помогали революционерам. Так возникает потребность в сборе оперативной информации о лицах, причастных к революционной деятельности. Функция эта была делегирована созданному в Департаменте полиции Регистрационному отделу с Центральным справочным аппаратом. Все имеющиеся отдельные картотеки были сведены в единую алфавитную картотеку. Получить справку о конкретном лице на предмет его ареста, судимости стало делом нескольких минут. В марте 1910 г., после ре-

¹ Перегудова З. И. Указ. соч. С. 45.

организации и переименования, этот отдел был включен в состав секретной части Департамента полиции¹.

В 1907 г. было введено «Положение об Особом отделе», согласно которому на базе отдела «А» появились четыре отделения. Начальник отдела одновременно руководил первым отделением. Его полномочия были велики: управление всеми розыскными органами империи, при необходимости – учреждение новых розыскных органов и их финансовое обеспечение, заведование фотографической, шифровальной частями, химическим кабинетом, архивом листовок, материалами перлюстрации.

Второе отделение осуществляло наблюдение за партией эсеров и ее организациями, анархистами и другими организациями, пропагандировавшими террористические методы борьбы.

Третье отделение боролось с РСДРП, а также партиями националистического толка, имеющими сходную с РСДРП политическую платформу.

Четвертое отделение вело наблюдение и розыск по железнодорожному союзу, почтово-телеграфному союзу, польской социалистической партии и иным национальным партиям².

В начале 1908 г. по инициативе М. И. Трусевича и с одобрения министра П. А. Столыпина в Департаменте полиции были созданы 2 новых структурных подразделения: инспекторский отдел и уголовно-сыскная часть. Проводимые чиновниками инспекторского отдела ревизии обеспечили повышение исполнительской дисциплины на местах, возросла и результативность низовых полицейских учреждений в розыскной деятельности. Просуществовали новые подразделения до 1912 г.

6 марта 1908 г. император Николай II подписал одобренный Государственным советом и Государственной Думой закон «Об организации сыскной части», согласно которому во всех полицейских управлениях империи необходимо было образовать сыскные отделения четырех разрядов для проведения розыска по уголовным делам³.

В целях реализации данного закона 12 марта 1908 г. издается приказ министра внутренних дел. Так в составе Департамента

¹ Перегудова З. И. Указ. соч. С. 49–50.

² Там же. С. 91–92.

³ ПСЗ. Собр. 3. Т. 28. № 30672.

полиции появилось Отделение по уголовно-сыскной части, которое вскоре стало называться восьмым делопроизводством Департамента полиции. В его полномочиях оказались следующие функции: наблюдение за деятельностью сыскных отделений на местах и – в случае необходимости – координация их деятельности в проведении розыскных мероприятий; связь с иностранными полициями по вопросам общеуголовного характера; составление инструкций, правил по сыскной части, подготовка инструкторов и др.; заведование школой инструкторов, фотографией в Департаменте полиции. Впоследствии при этом делопроизводстве был создан криминалистический музей.

8 октября 1908 г. вышел циркуляр МВД «Основные положения преобразований полиции в Империи», подготовленный подкомиссией под руководством М. И. Трусевича. В этом документе основной упор был сделан на совершенствование работы с полицейскими кадрами.

26 марта 1910 г. структуру Департамента полиции дополнило «особое управление» – секретарская часть, сосредоточившая в своих руках дела личного состава департамента, личную переписку директора департамента, шифры и шифровальные материалы.

Все эти многочисленные организационные изменения на деле оказались малоэффективными. Департамент полиции и полицейские учреждения на местах не смогли сохранить самодержавие и серьезно препятствовать совершению в стране революции.

§ 3. Органы охраны общественного порядка и борьбы с преступностью в марте – октябре 1917 г.

В результате февральской революции 1917 г. произошло падение самодержавия в России. На развалинах монархии 28 февраля было создано два органа власти – Петроградский совет рабочих депутатов во главе с лидером социал-демократической фракции в Государственной Думе Н. Чхеидзе и Временный комитет Государственной Думы во главе с председателем М. В. Родзянко. Во время переговоров, проведенных между представителями этих органов, в ночь с 1 на 2 марта была достигнута договоренность об образовании Времен-

ного правительства во главе с князем Г. Е. Львовым. Таким образом, государственная власть оказалась в руках этого органа.

Однако Петроградский совет рабочих депутатов не прекратил свое существование, а, напротив, активизировал процесс формирования Советов по всей стране. Уже к концу марта 1917 г. только в губернских, уездных и промышленных центрах их было создано около 600.

Аналогичные процессы происходили и в армии. Опираясь на поддержку рабочих, крестьян, Советы действовали как органы народной власти: отменяли распоряжения и приказы бывших царских чинов, производили аресты полицейских и жандармов, регулировали зарплату рабочих, вводили явочным порядком 8-часовой рабочий день, руководили снабжением населения продовольствием, решали другие экономические вопросы. Вся их деятельность координировалась исполкомом Петроградского совета рабочих и солдатских депутатов (1 марта 1917 г. произошло объединение Петроградских советов рабочих и солдатских депутатов).

В конце марта – начале апреля 1917 г. в ряде крупных городов (Петрограде, Москве, Харькове, Одессе и др.) началось формирование отрядов Красной гвардии на основе добровольного участия рабочих. Эта инициатива принадлежала районным организациям РСДРП (б) и ФЗК. Во внеурочное время рабочих обучали пользованию стрелковым оружием и военному строю. Создана была и рабочая милиция, которая к июлю 1917 г. влилась в Красную гвардию. Ее численность росла стремительно и к началу октября превысила 20 тыс. человек.

Сформированное 3 марта Временное правительство, в состав которого вошли 11 министров, представлявших крупную буржуазию, помещиков, в первом заявлении продекларировало свою программу деятельности. Она состояла из 8 пунктов и, в частности, предусматривала «прочное устройство исполнительной власти»; установление демократизации общества путем введения свободы слова, печати, союзов, собраний, стачек; отмену сословных, вероисповедальных и национальных ограничений; немедленную подготовку к созыву Учредительного собрания на основе всеобщего, равного, прямого и тайного голосования; замену полиции народной милицией, подчиненной органам местного самоуправления, с выборным начальством; выборы в органы местного самоуправ-

ления¹. Проведение этой программы в жизнь явилось бы крупным шагом на пути модернизации российского общества.

Обнародовав направления преобразований, Временное правительство приступило к перестройке государственного аппарата и органов местного самоуправления, чему в немалой степени способствовало давление революционных масс. Министерство внутренних дел, являвшееся многоотраслевым и важнейшим ведомством в Российской империи, было сохранено, хотя и подверглось серьезной реорганизации. Сложная социально-политическая обстановка не позволила ему работать стабильно. Сказывались и министерские кадровые перестановки. За 8 месяцев существования Временного правительства сменились четыре министра внутренних дел: Г. Е. Львов, И. Г. Церетели, Н. Д. Авксентьев, А. М. Никитин.

Правительство приступило к своей деятельности в условиях нарушения важнейших государственных функций – обеспечения государственной безопасности и поддержания общественного порядка, деформации исключительного права государства на применение насилия. «Приказ № 1» Петроградского совета о создании в частях действующей армии солдатских комитетов, которые в своей политической деятельности должны были ему подчиняться, негативно повлиял на управляемость армией. Ликвидация полиции не сопровождалась быстрым созданием эффективной милиции. В то же время без санкции правительства существовали вооруженные формирования, которые находились под влиянием различных политических сил, а порой и вне всякого влияния. Это вело к разгулу преступности, поддерживало в обществе атмосферу тревоги и неопределенности.

Революционный порыв привел к разгрому полицейских учреждений, но необходимость охраны общественного порядка осталась, и это побудило новые органы власти принимать меры по борьбе с преступностью. В Декларации Временного правительства от 3 марта 1917 г., согласованной с Исполкомом Петроградского совета, была провозглашена задача «замены полиции народной милицией с выборным начальством, подчиненным органам местного самоуправ-

¹ Сборник указов и постановлений Временного правительства. Петроград, 1917. Вып. 1. С. 7–8.

ления»¹. Тем временем снизу явочным порядком шло формирование новых органов охраны общественного порядка.

Образование милиции сконцентрировалось в трех местах: в Городской думе (городская милиция), Петроградском Совете рабочих депутатов (рабочая) и в Комитете военно-технической помощи (студенческая). 7 марта состоялось совещание по вопросу об организации единой городской милиции, на котором председательствовал начальник городской милиции Д. А. Крыжановский. В районах города учреждались комитеты, избираемые всеми жителями района, разбивались на подрайоны. К этому времени в ряды милиции Петрограда записались около 20 тыс. человек, из которых более 10 тыс. относились к рабочей милиции. Среди записавшихся были учащиеся высших учебных заведений, рабочие, много юнкеров. Организационно милиционеры были разбиты на 12 городских частей по границам бывших полицейских частей. Во главе каждой стоял начальник отряда. Части в свою очередь делились на участки во главе с участковыми комиссарами. Начальники отрядов и комиссары были выборными.

Исполком Петроградского Совета рабочих и солдатских депутатов выступил за слияние заводской милиции с городской, хотя некоторые рабочие, боевые дружины этому решению не подчинились. Все милиционеры получили удостоверения и белые повязки с надписью «ГМ».

Практика деятельности милиции вскоре показала ее организационную несостоятельность: принцип добровольности не гарантировал качественное обеспечение охраны порядка. В милицию записывались лица без должной подготовки, имелись проблемы с дисциплиной, к тому же в условиях спешного набора в милицию попадали и уголовные элементы.

Временное правительство 10 марта 1917 г. приняло постановление «Об упразднении Департамента полиции и об учреждении Временного управления по делам общественной полиции». В составе МВД создается Временное управление по делам общественной полиции и по обеспечению личной и имущественной безопасности граждан. Совместными усилиями сотрудников этого управления

¹ Декларация Временного правительства о его составе и задачах. URL: <https://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/5201/?ysclid=m88e4cnek1312392254> (дата обращения: 15.01.2025).

и органов местного самоуправления на местах создавалась земская и городская милиция, подбирались кадры на должности начальников, решались вопросы обеспечения оружием и др.

17 апреля 1917 г. Временное правительство приняло постановление «Об учреждении милиции» и – как приложение к нему – Временное положение о милиции, которое должно было внести единообразие в созданные после революции органы и силы правопорядка на местах. Положение предусматривало создание милиции как штатного органа исполнительной власти, комплектуемого по вольному найму, и устанавливало жесткий государственный контроль за деятельностью милицейских подразделений¹.

Милицейские учреждения должны были «охранять общественную безопасность и порядок и защищать всех и каждого от всякого насилия, обид и самоуправства», принимать меры к прекращению нарушений законов и общественного порядка; доводить до населения распоряжения центральных и местных властей; обеспечивать охрану политических свобод; вести учет населения, выдавать гражданам различного рода документы; составлять акты и протоколы по различным чрезвычайным происшествиям; надзирать за порядком движения и др.² Однако на практике Временному правительству удалось выполнить лишь немного. Причины неудачи милицейской реформы объяснялись недостатком кадров, слабой координацией деятельности всех структур милиции, но главное – отсутствием взаимодействия и сбалансированности в работе центральных и местных органов.

Излишне демократический подход к формированию силового блока в государственном аппарате стал одной из причин снижения авторитета Временного правительства и его свержения.

¹ Сборник указов и постановлений Временного правительства. С. 185–192.

² Там же. С. 188–189.

ГЛАВА 7. ОБРАЗОВАНИЕ СОВЕТСКОГО ГОСУДАРСТВА, ФОРМИРОВАНИЕ И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В 1917–1928 ГГ.

§ 1. Органы охраны общественного порядка и борьбы с преступностью в период становления Советской власти, Гражданской войны и иностранной интервенции

В результате вооруженного восстания, организованного в Петрограде большевиками, 25 октября 1917 г. Временное правительство было ликвидировано, вся власть в центре и на местах перешла в руки Советов. Высшим органом власти в стране стал съезд Советов рабочих и солдатских депутатов. В тот же день в здании Смольного института начал свою работу II Всероссийский съезд Советов. Провозгласив Советскую власть, Съезд принял декреты о мире и о земле и приступил к формированию Временного (до созыва Учредительного собрания) рабоче-крестьянского правительства – Совета Народных Комиссаров (СНК), ответственного перед Всероссийским центральным исполнительным комитетом (ВЦИК).

Первое советское правительство возглавил В. И. Ульянов (Ленин). В период становления Советской власти важнейшим в составе правительства стал Народный комиссариат внутренних дел (также – НКВД, Наркомвнудел). Им руководил А. И. Рыков, находившийся в должности всего 9 дней – с 8 по 17 ноября 1917 г. При этом первый нарком НКВД успел войти в историю, подписав 10 ноября 1917 г. декрет «О рабочей милиции». С тех пор в этот день ежегодно отмечается профессиональный праздник – День милиции, а с 2011 г. – День сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации.

Народный комиссариат внутренних дел был ответственен перед Всероссийским съездом Советов, Всероссийским центральным исполнительным комитетом, его Президиумом и Советом Народных Комиссаров. Вскоре была создана коллегия НКВД, во главе которой стоял народный комиссар. В коллегия вошли такие видные партийные деятели, как М. Я. Лацис, Ф. Э. Дзержинский, М. С. Урицкий.

Наркомвнудел стал преемником МВД Российской империи, сохранив его функции правоохраны. Однако первоочередной зада-

чей наркомата стало формирование губернских, уездных, волостных Советов и административное управление их деятельностью. НКВД помогал различным советским организациям реализовывать декреты центральной власти, содействовал развитию инициативы масс на местах, устанавливал связь центра с местными органами, вносил единство в их организацию и деятельность¹.

Наркомат также был наделен функцией издания нормативных правовых актов, определяющих организационное формирование, структуру, подбор кадров и их расстановку, функционирование всей системы Советов в республике. Уже 24 декабря 1917 г. (6 января 1918 г.) были изданы и направлены на места два правовых акта: обращение «Об организации местного самоуправления» и инструкция «О правах и обязанностях Советов». Они конкретизировали постановление II Всероссийского съезда Советов о переходе всей государственной власти в руки Советов и определили программу деятельности местных Советов, принципы их организационного построения и функциональные обязанности. Непосредственно НКВД были подчинены местные Советы депутатов, их исполкомы и отделы управления исполкомов, которые занимались проблемами внутренней жизни на своих территориях. В их ведении находились и органы милиции².

Другие важные задачи НКВД заключались в обеспечении охраны революционного порядка и борьбе с преступностью. Для их успешного решения требовался работоспособный аппарат самого наркомата. Многие чиновники имперского МВД не хотели служить Советской власти, а новые кадры не обладали необходимой компетенцией. После решения коллегии НКВД об увольнении, лишении пенсий и привлечения к принудительным работам большинство имперских чиновников приступили к выполнению своих новых обязанностей³.

Решением коллегии в начале декабря 1917 г. в структуре НКВД было образовано 11 отделов: финансовый, ветеринарный, местного

¹ Министерство внутренних дел России (1802–2002): ист. очерк в 2 т. / под ред. В. П. Сальникова. СПб.: Фонд «Университет», 2002. Т. 2. С. 120–121.

² Советская милиция: история и современность. 1917–1987 / А. П. Косицын, Р. С. Мулукаев, С. В. Биленко [и др.]; под ред. А. В. Власова. М.: Юрид. лит., 1987. С. 77.

³ Министерство внутренних дел России (1802–2002). С. 66.

управления и местного хозяйства, по управлению медицинской частью, бюро печати и др. В начале 1918 г. завершился подбор кадров на должности начальников отделов. Во главе отдела местного управления стал М. Я. Лацис. Отдел по делам иностранных подданных возглавил И. С. Уншлихт, а отдел по делам беженцев – А. С. Дижбит. Руководителем отдела по делам воинской повинности был назначен И. М. Флеровский, финансового – Т. В. Мешковский. Начальниками других отделов стали М. Неврат, В. Селинский, В. Яковлева и Н. Жиделев. Канцелярией НКВД заведовал Д. Зорин¹.

Непосредственно НКВД были подчинены местные Советы депутатов, их исполкомы и отделы управления исполкомов, которые занимались проблемами внутренней жизни на своих территориях. В их ведении находились и органы милиции. Местными органами НКВД являлись отделы управления Советов рабочих, крестьянских и солдатских депутатов.

Одним из первых действующих органов новой власти, созданных для охраны революционного порядка и борьбы с уголовной преступностью, стала милиция. II съезд Советов провозгласил передачу всей полноты власти в центре и на местах Советам, которые «должны обеспечить подлинный революционный порядок»². Эта декларация получила развитие в постановлении НКВД «О рабочей милиции» от 28 октября (10 ноября) 1917 г.: «1. Все Советы рабочих и солдатских депутатов учреждают рабочую милицию. 2. Рабочая милиция находится всецело и исключительно в ведении Совета рабочих и солдатских депутатов. 3. Военные и гражданские власти обязаны содействовать вооружению рабочей милиции и снабжению ее техническими силами вплоть до снабжения ее казенным оружием. 4. Настоящий закон вводится в действие по телеграфу».

В ряде мест рабочая милиция при Советах уже существовала, поэтому постановление подводило правовое основание под сложившуюся практику и предоставляло местным органам власти полную свободу в выборе организационных форм милиции. Основными принципами комплектования рабочей милиции были добровольность, безвозмездность и, желательно, пролетарское происхождение.

¹ Мулукаев Р. С., Малыгин А. Я., Епифанов А. Е. Указ. соч. С. 126.

² Декреты Советской власти. Т. I. 25 октября 1917 г. – 16 марта 1918 г. М.: Политиздат, 1957. 640 с.

Однако вскоре стало ясно, что эти вооруженные формирования, построенные не на профессиональной основе, не смогут одновременно выполнять военные функции, эффективно обеспечивать общественный порядок, а тем более бороться с преступностью. К тому же принципы самодеятельности и самоуправления оказались несовместимы с диктатурой партии и пролетариата. Назрела необходимость создания постоянной армии, штатных государственных органов охраны общественного порядка.

В марте 1918 г. народный комиссар внутренних дел Г. И. Петровский поставил на заседании СНК вопрос об организации милиции на штатных началах, а 10 мая 1918 г. коллегия НКВД приняла решение: «Милиция существует как постоянный штат лиц, исполняющий специальные функции, организация милиции должна осуществляться независимо от организации Красной Армии, функции их должны быть строго разграничены»¹.

Большое значение для создания штатной профессиональной милиции имел проходивший в Москве с 30 июля по 1 августа 1918 г. съезд председателей губернских Советов, который тоже признал необходимым организацию Советской рабоче-крестьянской милиции.

В августе 1918 г. отделение (подотдел) Советской рабоче-крестьянской милиции отдела местного управления было реорганизовано в Управление Советской рабоче-крестьянской милиции, заведующим назначен А. М. Дижбит. Однако масштабы и значение работы центрального органа требовали превращения его в самостоятельное звено наркомата внутренних дел, поэтому в октябре 1918 г. в результате новой реорганизации появилось Главное управление милиции, на которое были возложены следующие функции: общее руководство деятельностью милиции; издание приказов и инструкций, определяющих как политическую, так и техническую сторону работы; надзор за деятельностью учреждений и органов милиции и др.

Основные звенья местного аппарата РСФСР составляли губернские и уездные управления. Губернские и другие крупные города могли иметь свою городскую организацию милиции, но с особого (в каждом отдельном случае) разрешения Народного комиссариата внутренних дел. Низовым звеном аппарата милиции был участок

¹ ГАРФ. Ф. 393. Оп. 1. Д. 2. П. 52.

во главе с участковым начальником, в ведении которого находились старшие и рядовые милиционеры.

Губернские управления милиции являлись одновременно местными органами НКВД и органами губернского исполнительного комитета Советов рабочих, красноармейских и крестьянских депутатов. Компетенция губернских управлений милиции по основным направлениям деятельности была аналогична компетенции Главного управления милиции, но ограничивалась пределами губернии, в которой находилось данное управление.

Главным направлением работы являлась наружная служба по охране общественного порядка, однако в 1918 г. рядом нормативных правовых актов на милицию была возложена обязанность дознания в виде производства неотложных действий по обнаруженному ею преступлению с последующей передачей собранных материалов органам предварительного следствия.

Рост преступности после Октябрьской революции привел к необходимости создания специализированных отделов уголовного розыска, положение о которых было утверждено коллегией НКВД РСФСР 5 октября 1918 г. В соответствии с ним органы уголовного розыска учреждались в городах с населением не менее 40–45 тыс. человек «для охраны революционного порядка путем негласного расследования преступлений уголовного характера и борьбы с бандитизмом»¹. При губернских и городских управлениях милиции создавались отделения уголовного розыска.

В 1919–1920 гг. органы уголовного розыска фактически проводили предварительное следствие по большинству уголовных дел. Это было связано с тем, что следственные комиссии при местных Советах (органы предварительного следствия, учрежденные Декретом СНК РСФСР о суде от 12 февраля 1918 г. № 2²) не успевали расследовать все уголовные дела.

В целях объединения сил, ведущих борьбу с преступностью, в апреле 1920 г. было проведено слияние органов уголовного розыска и органов следствия. В конце 1920 г., после введения института

¹ Московский уголовный розыск // ГУ МВД России по г. Москве: офиц. сайт. URL: <https://77.мвд.пф/folder/6000205?ysclid=m88efbshar378172334> (дата обращения: 15.01.2025).

² Декреты Советской власти. Т. I. 25 октября 1917 г. – 16 марта 1918 г.

народных следователей в системе Наркомата юстиции, милиция формально перестала выполнять функции органов предварительного следствия.

Инструкция «Об организации Советской рабоче-крестьянской милиции», утвержденная НКВД и НКЮ РСФСР 12 октября 1918 г., закрепляла правовые основы функционирования советской милиции как штатного государственного органа. Классовый характер милиции проявлялся в ее «рабоче-крестьянском» названии, а также в основных задачах. В Инструкции указывалось, что «советская милиция стоит на страже интересов рабочего класса и беднейшего крестьянства. Главной ее особенностью является охрана революционного порядка и гражданской безопасности»¹. В организационном отношении милиция строилась на основе принципа двойного подчинения – местным Советам и НКВД.

Задачи и обязанности милиции можно было разделить на три группы.

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

- строгий контроль за исполнением всеми гражданами декретов и распоряжений органов власти по учету, распределению и соблюдению твердых цен на продукты промышленности и сельского хозяйства, своевременное оповещение населения о распоряжениях органов власти;

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

Ко второй группе относились следующие обязанности и задачи:

- поддержание порядка в общественных местах, составление актов и протоколов о нарушении порядка, преступлениях и происшествиях; принятие мер к обеспечению порядка и безопасности во время стихийных бедствий (пожаров, наводнений и т. п.), оказание помощи при несчастных случаях, в т. ч. с привлечением к содействию граждан;

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

¹ Собрание узаконений РСФСР. 1918. № 76. Ст. 813.

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

Третью группу составили задачи и обязанности следующего характера:

- проведение оперативно-разыскных мероприятий;
- непосредственное участие в предварительном расследовании и оказание содействия судебным органам в исполнении приговоров (в Инструкции не определялись категории уголовных дел, по которым милиция вела дознание, а лишь указывалось, что дознание проводится под руководством и началом народных судей и следственных комиссий)¹.

25 июля 1918 г. СНК принял Декрет «Об учреждении речной милиции», 3 апреля 1919 г. – «О Советской рабоче-крестьянской милиции», согласно которому работники милиции не подлежали призыву в Красную Армию и считались прикомандированными к отделам управления исполкомов Советов, в состав которых входили подотделы Советов. В милиции вводилась военная дисциплина, осуществлялось обязательное обучение военному делу. Части милиции, находившиеся в районах боевых действий, по соглашению реввоенсоветов армий и фронтов с местными исполнительными комитетами могли привлекаться к боевым действиям, переходя в подчинение военных начальников.

Заключительным этапом процесса организационного становления советской милиции стало утверждение 10 июля 1929 г. ВЦИК и СНК РСФСР «Положения о рабоче-крестьянской милиции». В нем был обобщен и законодательно закреплён опыт строительства милиции, накопленный в первые годы Советской власти. Согласно этому нормативному правовому акту рабоче-крестьянская милиция рассматривалась как исполнительный орган, которому придавалось значение вооружённых сил особого назначения. Оно скрепило сложившиеся в процессе строительства звенья единого аппарата советской милиции – городской и уездной, промышленной, железнодорожной, водной, розыскной.

¹ Сизиков М. И. История полиции России (1718–1917): становление и развитие общ. регуляр. полиции в России XVIII в. М.: АПО, 1992. С. 3.

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

Формирование управлений и отделов милиции проводилось на классовой основе, что было закреплено в основных нормативных правовых актах. Важнейшие требования, которым должен был отвечать милиционер, – признание советской власти и наличие активного избирательного права (как известно, некоторые категории лиц были его лишены).

К руководящему составу предъявлялись дополнительные требования: наличие рекомендации большевистской партии, профсоюзов и Советов. Значительное обновление кадров милиции привело к серьезному снижению уровня профессионализма, к тому же по мере приобретения определенной квалификации сотрудники переводились на работу в более важные силовые структуры. Особенно остро эта проблема обозначилась в уголовном розыске. В виде исключения на работу в уголовный розыск разрешалось принимать бывших сотрудников сыскных учреждений дореволюционной полиции, если они были незаменимыми специалистами и если не участвовали в политическом сыске. Но и здесь выдерживался принцип классового подхода.

В марте 1919 г. был установлен порядок, в соответствии с которым вопрос о приеме старых специалистов решался с согласия исполкомов местных Советов и партийных комитетов. Малограмотность среди милиционеров, опора в своей повседневной деятельности на так называемое революционное правосознание, революционную целесообразность и революционную совесть – вот питательная среда для формирования системы жесткого администрирования в управлении органами и учреждениями милиции, преобладания чрезвычайных методов и приемов работы, основанных на массовых репрессиях и внесудебном принуждении.

Практическая деятельность советской милиции с самого начала ее существования была подчинена задаче укрепления диктатуры пролетариата. Эта структура была вооруженной силой партии, противостоящей контрреволюционным мятежам.

В годы Гражданской войны милиция оказывала помощь комиссиям по борьбе с дезертирством, проводила облавы в городах и селах, проверяла документы и задерживала всех подозрительных. Осуществление Советским государством особой экономической политики, состоявшей из системы чрезвычайных мер (продразверстка, национализация всей промышленности, всеобщая трудовая повинность), известной под названием политики военного коммунизма, обусловило появление у милиции дополнительных функций: содействия комитетам труда в выявлении лиц, обязанных нести трудовую повинность, обеспечения их участия в труде путем предоставления комитетам необходимой вооруженной силы, участия в деятельности продотрядов и др.

Важной составляющей деятельности советской милиции являлось поддержание порядка на улицах, площадях, в парках и других общественных местах. Уже в 1918 г. во многих городах страны была налажена постовая служба милиции, получившая юридическую регламентацию в специальном разделе «Постовая служба» Инструкции милиционерам Советской рабоче-крестьянской милиции, в котором подробно определялись обязанности милиционера на посту.

В годы интервенции и Гражданской войны сложилось такое звено системы органов внутренних дел, как внутренние войска. Первоначально они назывались войсками вспомогательного назначения, а позднее – войсками внутренней охраны. Основу их составила часть корпуса войск Всероссийской чрезвычайной комиссии по борьбе с контрреволюцией, спекуляцией и саботажем (ВЧК), созданной 7 декабря 1917 г. при СНК во главе с Ф. Э. Дзержинским.

В октябре 1919 г. Реввоенсовет республики учредил Военный совет войск внутренней охраны также под председательством Дзержинского. Эти войска охраняли важные промышленные и иные государственные объекты, боролись с антисоветскими выступлениями, заговорами, мятежами. Кроме того войска внутренней охраны принимали участие в боевых операциях на фронтах.

Таким образом, в период становления советской власти, иностранной интервенции и Гражданской войны рабоче-крестьянская милиция стала составной частью вооруженной силы партии, что привело к дальнейшей ее политизации на большевистской платформе, углублению классового, пролетарского принципа в комплектовании и организации воспитательной работы. В этот период

формируется характерная особенность деятельности советской милиции: решаемые ею задачи охраны общественного порядка оказываются неразрывно связанными с политическими по принципу революционной целесообразности.

Как уже отмечалось, важная роль в защите революционных завоеваний принадлежала ВЧК. Первые ее мероприятия были направлены на подавление саботажа чиновников, «пьяных погромов» и бандитизма «под флагом анархизма». Соответственно были образованы три отдела: информационный, организационный, по борьбе с контрреволюцией и саботажем. К концу Гражданской войны в аппарате ВЧК имелись следующие подразделения и отделы: по борьбе с контрреволюцией; иностранный; контрразведывательный; международных связей; по борьбе со спекуляцией; разведывательный; по борьбе с преступлениями по должности; тюремный; иногородний; организационный; железнодорожный; военный; по борьбе «с враждебной деятельностью церковников», впоследствии – 6-е отделение; Секретного отдела ВЧК; 8-й специальный – по шифрованию и дешифровке; комиссия по борьбе с контрабандой.

Для осуществления своих полномочий ВЧК имела вооруженные силы. Со второй половины декабря 1917 г. Советами стали создаваться чрезвычайные комиссии на местах, в волостях и небольших уездах назначались комиссары чрезвычайных комиссий. О масштабах деятельности ВЧК можно судить по числу ее сотрудников, которое к 1921 г. достигло 31 тыс. человек (в конце февраля 1918 г. число сотрудников аппарата ВЧК не превышало 120 человек). Отчасти это было связано с тем, что в ноябре 1920 г. ВЧК была делегирована функция охраны государственных границ.

31 января 1918 г. СНК постановил, что ВЧК занимается розыском, пресечением и предупреждением преступлений, передавая материалы в следственную комиссию трибунала. Таким образом, четко разграничивалась компетенция органов ВЧК и трибуналов. Это положение было нарушено наступлением немецких войск: СНК постановлением от 21 февраля 1918 г. наделило ВЧК правом внесудебного решения дел с применением высшей меры наказания – расстрела. ВЧК стала в полном смысле чрезвычайным органом. С этого времени органы ВЧК не только вели оперативную работу, но и проводили следствие, выносили приговоры, заменяя следственные и судебные органы.

2 ноября 1918 г. Всероссийский центральный исполнительный комитет (ВЦИК) РСФСР принял Декрет «О Всероссийской и местных чрезвычайных комиссиях по борьбе с контрреволюцией, спекуляцией и преступлениями по должности», в соответствии с которым Всероссийская чрезвычайная комиссия по борьбе с контрреволюцией, спекуляцией и преступлениями по должности признавалась центральным органом, объединяющим деятельность местных чрезвычайных комиссий и планомерно проводящим в жизнь непосредственную борьбу с контрреволюцией, спекуляцией и преступлениями по должности на всей территории РСФСР. Всероссийская чрезвычайная комиссия, являвшаяся органом Совета Народных Комиссаров, работала в тесном контакте с Народными комиссариатами по внутренним делам и юстиции. Члены Всероссийской чрезвычайной комиссии назначались Советом Народных Комиссаров. Председатель Всероссийской чрезвычайной комиссии входил в Коллегию народного комиссариата по внутренним делам. Всероссийская чрезвычайная комиссия и все местные чрезвычайные комиссии имели право на организацию при себе особых вооруженных отрядов. Величина отрядов устанавливалась местными исполнительными комитетами Советов депутатов по соглашению с Всероссийской чрезвычайной комиссией. Все отряды Всероссийской чрезвычайной комиссии и местных чрезвычайных комиссий находились под контролем и на учете Революционного военного совета республики. Постановления местных чрезвычайных комиссий могли быть приостановлены и отменены чрезвычайной комиссией высшей инстанции¹.

Следует отметить, что в борьбе с контрреволюцией и саботажем чекисты часто работали бок о бок с милиционерами, однако после окончания Гражданской войны и разгрома внутренней контрреволюции и интервентов необходимость в существовании ВЧК с огромными полномочиями отпала.

¹ Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1917–1918 гг. Управление делами Совнаркома СССР. М.: [б. и.], 1942. С. 1110–1111.

§ 2. Органы внутренних дел в годы осуществления новой экономической политики

В марте 1921 г. в связи с окончанием Гражданской войны и иностранной военной интервенции на смену «военному коммунизму» пришла новая экономическая политика (НЭП). Изменения в экономике страны внесли коррективы и в деятельность государственных институтов, в т. ч. – правоохранительных органов.

Структура органов НКВД и их основные функции были определены в первом Положении о НКВД РСФСР, утвержденном ВЦИК 24 мая 1922 г., закрепившем организационное построение, задачи и компетенцию центрального аппарата и местных органов внутренних дел.

Возлагаемые на НКВД РСФСР задачи – от наблюдения за организацией и деятельностью местных органов управления до руководства организацией и развитием коммунального хозяйства – определяли и его структуру: Организационно-административное управление, Главное управление милиции, Главное управление принудительных работ, Главное управление коммунального хозяйства, Центральное управление по делам эвакуации, Управление делами¹. При этом организационная структура Наркомвнудела в 1920-х гг. часто менялась, что объясняется реализацией общегосударственных мер по режиму экономии, упрощению и удешевлению государственного аппарата, интенсивным поиском оптимальных организационных форм, а также отсутствием готовых образцов, которым можно было следовать.

На основании Постановления ВЦИК от 6 февраля 1922 г. «Об упразднении Всероссийской чрезвычайной комиссии и о правилах производства обысков, выемок и арестов» в составе НКВД РСФСР было создано Государственное политическое управление (ГПУ) как орган государственной безопасности². В связи с образованием СССР 15 ноября 1923 г. создан ОГПУ при СНК СССР. Таким образом, органы госбезопасности были выведены из состава НКВД РСФСР.

¹ Положение ВЦИК и СНК РСФСР об НКВД РСФСР. 24 мая 1922 г. // СУ. 1922. № 33.

² Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства за 1922 г. Отдел первый. М.: [б. и.], 1950. 1934 с.

Ликвидация ВЧК потребовала и переподчинения подведомственных ей мест лишения свободы. Постановлением СНК РСФСР от 25 июня 1922 г. все места лишения свободы были сосредоточены в НКВД, где было создано Главное управление мест заключения.

В связи с усилением борьбы с преступностью приказом НКВД в конце 1922 г. отдел уголовного розыска Главного управления милиции был реорганизован в самостоятельное Центральное управление уголовного розыска (ЦУУР НКВД РСФСР).

Состоявшийся в апреле 1923 г. XII съезд РКП(б) провозгласил курс на совершенствование и удешевление госаппарата. Этим, в первую очередь, объясняется осуществленная в августе 1923 г. реорганизация центрального аппарата НКВД РСФСР, в ходе которой Организационно-административное управление, Главное управление милиции и Центральное управление уголовного розыска были реорганизованы в единое Центральное административное управление (ЦАУ) с административным отделом, отделами милиции и уголовного розыска. Начальник ЦАУ являлся одновременно начальником милиции РСФСР. В результате проведенной реорганизации в два раза были сокращены штаты, на треть – расходы на их содержание.

Решения XII съезда РКП(б) легли в основу реорганизации и аппарата милиции. Перспективы перестройки деятельности милиции рассматривались еще на I Всероссийском съезде работников милиции (март 1922 г.), который подвел итоги ее работы, обобщил опыт, определил пути совершенствования службы. В 1921 г. перестали существовать железнодорожная и водная милиция, их функции перешли к органам государственной безопасности. В этот же период были упразднены промышленная и следственно-розыскная милиция.

Следует отметить, что до 1923 г. местные органы НКВД действовали на основании Положения об отделах управления исполкомов местных Советов, в состав которых входили подотделы милиции и уголовного розыска. Впоследствии аппарат милиции и уголовного розыска на местах был перестроен аналогично соответствующим центральным органам. В 1925 г. при губернских и областных исполкомах вместо отделов управления были созданы административные отделы с подотделами общим, милиции (в составе которого существовали строевая часть, служба милиции, адресный стол), уголовного розыска и инспекцией мест заключения.

На уездном уровне подобное преобразование произошло в ноябре 1926 г., когда уездные управления милиции были ликвидированы, а вместо них созданы административные отделы уездных исполкомов с подотделами общим, милиции и уголовного розыска. Начальник уездного административного отдела являлся одновременно начальником милиции уезда. Низовым звеном милицейского аппарата в уезде оставалась волостная милиция, которая состояла из начальника, помощника (старшего милиционера), младших милиционеров (один на 5 тыс. населения), одного сотрудника уголовного розыска (при населении больше 25 тыс. человек) и делопроизводителя. Руководство работой милиции в областных, краевых, губернских центрах возлагалось на начальника подотдела милиции административного отдела области, края, губернии, а в уездных и волостных центрах – на начальника уездной или волостной милиции.

В 1926 г. в СССР произошли серьезные изменения в административно-территориальном делении. Так, ранее существовавшие губернии и уезды были упразднены, а вместо них созданы новые административно-территориальные единицы – края, области, округа и районы. На смену губернским и уездным административным отделам пришли краевые, областные, окружные административные, появились районные административные отделения, а волостная милиция была упразднена.

Объединение милиции, уголовного розыска и административных органов в единые подразделения значительно сократило расходы на их содержание, исчезло дублирование в руководстве, сократились объемы текущего делопроизводства и отчетности. Все эти изменения нашли отражение в новом Положении об НКВД РСФСР, утвержденном 27 марта 1927 г. В соответствии с ним в структуру НКВД входили Общее управление, Центральное административное управление (ЦАУ), Главное управление мест заключения, Главное управление коммунального хозяйства. Однако уже в декабре 1927 г. произошла очередная реорганизация: вместо ЦАУ были созданы самостоятельные отделы административного надзора, милиции и уголовного розыска.

Начальник отдела милиции одновременно становился начальником милиции республики, а начальник отдела уголовного розыска – его заместителем, что привело к организационному сближению милиции и уголовного розыска, существовавших до этого независимо

друг от друга. В 1929 г. краевые и областные административные отделы были реорганизованы в административные управления, а окружные в 1930 г. были упразднены в связи с ликвидацией округов.

В 1928 г. отдел милиции НКВД РСФСР был преобразован в Управление милиции, которое состояло из групп службы, подготовки и устройства (снабжение, аттестация, бытовые условия). Отдел уголовного розыска (ОУР) НКВД в этот период состоял из подотделов – активного (предупреждение преступлений, наблюдение за преступными элементами, розыск) и научно-технического с кабинетом научно-технической экспертизы (НТЭ) и Центральным регистрационным бюро (ЦРБ).

В июле 1930 г. ОУР НКВД РСФСР был реорганизован в Управление уголовного розыска НКВД РСФСР в составе активной группы, секретной части, бюро НТЭ и ЦРБ. Работа розыска строилась в этот период в смешанном формате: специализация в борьбе с наиболее опасными преступлениями сочеталась с зональным принципом.

Начиная с конца 1920 г., когда в системе Наркомата юстиции был создан институт народных следователей, органы милиции и уголовного розыска пользовались правом только на проведение дознания. Однако постепенно их функции в области расследования преступлений становились все более обширными. При этом сокращался круг дел, требующих обязательного участия в работе следователей прокуратуры.

В целях улучшения качества расследования преступлений в октябре 1928 г. в органах милиции и уголовного розыска были определены лица, занимающиеся исключительно проведением дознания, а 20 октября 1929 г. постановление ВЦИК и СНК внесло изменение в содержание УПК РСФСР: следователь (с разрешения прокурора) получил право передавать другим органам расследования, в т. ч. милиции и уголовному розыску, любое из дел, отнесенных к его подсудности. Тем же постановлением были расширены права милиции и розыска по прекращению дел, находящихся в производстве.

В период НЭПа возросла численность ведомственной милиции, закон о которой был утвержден 6 февраля 1924 г. Основными ее задачами были охрана государственных предприятий и учреждений, обеспечение революционного порядка и производство дознания на их территории. Подразделения ведомственной милиции организо-

ывались на договорных началах с администрацией объектов и содержались на их средства¹.

С 1926 г. началась организация и ведомственного уголовного розыска для обслуживания по договорам государственных торговых и промышленных предприятий. Функции, выполняемые закрепленными за предприятиями работниками уголовного розыска, были схожи с функциями, выполнявшимися в более поздний период сотрудниками отдела борьбы с хищениями социалистической собственности и спекуляцией (ОБХСС).

Постовая и патрульная службы исполнялись в 1920-е гг. лишь в административных центрах краев, областей и других крупных городах. Патрулирование проводилось в основном конной милицией. В 1928 г. в наиболее крупных городах начали открываться вытрезвители для содержания лиц, находившихся в сильной степени опьянения, и оказания им платной медицинской помощи.

Политика партии и правительства, направленная в этот период на экономию государственных средств, привела к появлению в январе 1923 г. декрета ВЦИК и СНК РСФСР, согласно положениям которого расходы по содержанию милиции были переданы местным бюджетам². При этом финансовое и материальное положение милиции значительно ухудшилось, поскольку дефицит местных бюджетов в 1922–1923 хозяйственном году составлял 25 % доходной части. Особенно страдали уездные и волостные бюджеты, за счет средств которых в основном и финансировалась работа милиции. При отсутствии нормативных актов, регулирующих порядок содержания милиции, и в условиях острого дефицита денежных средств местные органы власти в целях экономии отводили милиции в своих бюджетах чрезвычайно скромное место.

В первые годы НЭПа, как и в годы Гражданской войны, в милиции систематически ощущался недостаток оружия, боеприпасов, обмундирования. Личный состав был вооружен только на 50–55 %

¹ Положение о ведомственной милиции. Действующие распоряжения по милиции: постановления, циркуляры, приказы и инструкции: системат. сб. с пояснениями / сост. В. А. Померанцев и И. Л. Любимов; под ред. И. Ф. Киселева. М.: Нар. ком. внутр. дел РСФСР, 1928. 775 с.

² О финансовой политике: резолюция XI съезда РКП(б) от 2 апреля 1922 г. // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. В 5 т.: сб. док. за 50 лет. Т. 1. 1917–1928 гг. М.: Политиздат, 1967. С. 303–308.

преимущественно оружием старых образцов различных систем. Форменная одежда находилась в неудовлетворительном состоянии, а иногда и вовсе отсутствовала. Зарплата работников милиции была чрезвычайно низкой (от 43 до 74 руб.) и выдавалась несвоевременно.

С целью экономии государственных расходов на протяжении 1920-х гг. постоянно осуществлялось сокращение личного состава милиции. К примеру, в 1921–1922 гг. численность милиции в РСФСР была сокращена на 60 %, с 1923 г. по 1927 г. – с 74,2 тыс. до 36,2 тыс., в т. ч. административного состава – с 18 тыс. до 6,1 тыс. человек. Кроме того в рамках общегосударственной чистки кадров в 1922–1923 гг. уволена пятая часть проверенных, в 1929–1930 гг. – еще около 15 % личного состава. Всего за 1923–1930 гг. личный состав милиции и уголовного розыска РСФСР сократился более чем в 2,5 раза, что привело к различного рода перегрузкам сотрудников и, как следствие, – к ухудшению состояния охраны общественного порядка и борьбы с преступностью.

Следствием сложного материального положения сотрудников милиции РСФСР, повышенной нагрузки, необходимости решать острую жилищную проблему стала постоянная текучесть кадров: в 1926 г. она составляла в среднем 65,8 %. В таких условиях ведение борьбы с растущей уголовной преступностью представлялось крайне затруднительным. Напряженность ситуации усугублялась неуклонным сокращением количества милицеских школ из-за недостатка средств, выделяемых на их содержание. Все это приводило к снижению уровня профессионализма сотрудников, служебной дисциплины, росту числа должностных правонарушений и преступлений. В 1928 г. только 6 % от общего числа старшего и высшего начальствующего состава милиции окончили соответствующие школы. Нельзя не учитывать и тот факт, что на милицию возлагались множественные обязанности по оказанию содействия другим государственным органам в исполнении ими своих задач, например, в связи с призывом на воинскую службу, при борьбе с безбилетным проездом, обеспечении контроля за соблюдением правил охоты и рыболовства, доставке разного рода повесток и т. д.

Кроме того милиция была поставлена в полную материальную зависимость от кредитующих ее исполкомов, поскольку процентное отчисление на содержание милиции целиком зависело от решения местного Совета. В этих условиях происходила не только абсолютная

децентрализация милиции и розыска, но иногда даже полное неподчинение ведомственному центру и полное игнорирование его распоряжений.

Недостатки, имевшиеся в работе милиции, и растущие проблемы справедливо вызывали недовольство как населения, так и правительства. Были предложены два выхода из сложившегося положения, связанные с изменением государственно-правового статуса милиции.

Первый путь заключался в организационном объединении милиции с одним из правоохранительных органов – Народным комиссариатом юстиции (Наркоматом, НКЮ) или Объединенным государственным политическим управлением (ОГПУ). В апреле 1924 г. президиум ЦКК и коллегия НК РКИ приняли проект реорганизации НКВД. Проект предусматривал передачу административно-милицейских и уголовно-разыскных функций НКВД в ОГПУ. Для этого в составе ОГПУ планировалось создать Главное управление милиции. Предлагалось также и другие звенья НКВД передать в соответствующие ведомства (Высший совет народного хозяйства (ВСНХ), органы записи актов гражданского состояния (ЗАГС) и места лишения свободы – в НКЮ, руководство советскими органами – в президиумы ЦИК республик). Но Политбюро ВКП(б) отклонило это предложение по конституционным соображениям (в соответствии с Конституцией СССР руководство деятельностью органов внутренних дел являлось исключительно прерогативой союзных республик)¹.

В мае 1924 г. заместитель председателя ОГПУ Г. Г. Ягода написал секретный циркуляр, в котором ставил вопрос о передаче в ведение ОГПУ милиции и розыска. Президиум ЦИК СССР 9 мая 1924 г. принял постановление о расширении прав ОГПУ в целях борьбы с бандитизмом, предусматривающее подчинение в оперативном отношении местных органов милиции и розыска ОГПУ. Это вызвало резкую реакцию на местах. Руководство республик высказывалось о нецелесообразности объединения, отмечалось и то, что факт объединения нарушит основы Конституции в отношении суверенных республик. Предложение об упразднении НКВД и передаче

¹ Малыгин А. Я. Правоохранительная система периода проведения новой экономической политики // Проблемы развития правоохранительных органов: тр. академии. М.: Изд-во Акад. МВД России, 1994. С. 57.

милиции в ведение ОГПУ СССР с присущей ему централизацией означало существенное ущемление прав республик. Как известно, договор об образовании СССР предусматривал, что наркоматы юстиции и внутренних дел образуются только в союзных республиках. Аналогичная норма была закреплена и в Конституции СССР 1924 г. На сходных основах строились отношения между наркоматами внутренних дел РСФСР и входящих в нее автономных республик.

В июне 1924 г. состоялось совещание наркомов внутренних дел союзных республик, в ходе которого наряду с другими вопросами рассматривался доклад А. Г. Белобородова о взаимоотношениях органов НКВД с органами ОГПУ. Все участники совещания высказались против ликвидации НКВД. На какое-то время вопрос об упразднении НКВД утратил актуальность.

Второй вариант решения проблемы неэффективности деятельности милиции заключался в «реанимации» идеи пролетарской милиции. Он предусматривал ликвидацию милиции как штатного государственного органа и возложение ее функций на само население. Этот подход нашел выражение в плане, предложенном в 1928 г. новым наркомом внутренних дел РСФСР В. Н. Толмачевым. Как и первый, план не был реализован.

Таким образом, в период НЭПа – время жестких испытаний для милиции – произошло снижение качества работы по охране общественного порядка и борьбе с преступностью.

ГЛАВА 8. ОРГАНЫ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ И ИХ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В 30-Е ГГ. XX В.

§ 1. Модернизация народного хозяйства и формирование командно-административной системы в СССР

К октябрю 1928 г. уровень развития народного хозяйства СССР по ряду показателей существенно превосходил наиболее высокий – в дореволюционной истории – уровень 1913 г. Свою основную задачу НЭП выполнил. Острым стал вопрос выбора пути развития страны: наиболее реалистичными представлялись самостоятельное строительство социализма в СССР путем модернизирования экономики и ожидание помощи Америки и передовых стран Европы.

Победила первая линия, сталинская. Высший совет народного хозяйства (ВСНХ) во главе с членом Политбюро В. В. Куйбышевым к 1929 г. подготовил проект модернизации страны, предполагавший ускоренное развитие социалистической промышленности, прежде всего в области производства продукции машиностроения, энергетики, металлургии. Промышленный рывок должен был превратить ввозящую машины и оборудование страну в их производящую.

Поскольку СССР противопоставлял себя капиталистическому миру, он вынужден был создавать военную промышленность, не считывая на импорт стратегически важных товаров из капиталистических стран, в связи с чем возникал важный вопрос: за счет каких средств провести индустриализацию? Естественно, основные средства для создания индустрии должна была дать социалистически перестраиваемая деревня. Подразумевалось, что перестройка таких масштабов в условиях диктатуры пролетариата не могла обойтись без принуждения широких масс трудящихся к выполнению партийных и государственных решений. Какими методами?

Первый путь – продолжение НЭПа, то есть опора на экономические рычаги в изыскании средств для индустриализации – предполагал использование всех существовавших форм собственности, товарно-денежных отношений, предприимчивости в ведении сельского хозяйства и легкой промышленности ради накопления в этих отраслях средств, которые можно использовать для создания

тяжелой промышленности. По этому пути предлагал идти лидер возникшего в партии «правого уклона» Н. И. Бухарин.

Второй путь, к которому больше склонялся И. В. Сталин, заключался в концентрации всего хозяйства в государственном управлении, использовании внеэкономических, командно-административных методов мобилизации имеющихся в стране ресурсов для индустриализации. Это означало свертывание НЭПа, жестокое и рискованное изъятие ресурсов из сферы сельского хозяйства и легкой промышленности, использование их для ускоренного создания тяжелой промышленности, которая в свою очередь должна была послужить основой для перевооружения и ускоренного развития всех других отраслей народного хозяйства.

К выполнению первого пятилетнего плана развития экономики страна приступила 1 октября 1928 г. Его основой стала обширная строительная программа. В тяжелейших условиях создавались новейшие по тем временам промышленные комбинаты-гиганты с десятками производств: металлургические и химические, автомобильные и тракторные, заводы тяжелого машиностроения, электростанции. Не хватало строительных материалов, механизмов, человеческих ресурсов. Однако ВКП(б) удалось создать обстановку вдохновенного труда. Строители, воодушевленные мечтами через несколько лет построить «город-сад», жили в наскоро сооруженных бараках и землянках, скудно питались, не имели подобающей одежды. Тем не менее заводы возводились в невиданно короткие сроки. Так, 17 июня 1930 г. был введен в действие Сталинградский тракторный завод, построенный за 11 месяцев, в январе 1932 г. – Нижегородский автомобильный завод, построенный и смонтированный за 17 месяцев.

Индустриализация в СССР облегчалась тем, что по срокам она совпала с мировым экономическим кризисом, начавшимся в «черный четверг», 24 октября 1929 г., с обвала курса акций на нью-йоркском рынке ценных бумаг¹. Кризис длился до 1933 г. В его условиях Советский Союз смог существенно сократить затраты на закупку оборудования, оплату труда приглашенных квалифицированных

¹ Биржевой крах 1929 г. – обвальное падение цен акций в США, которое началось в «черный четверг», 24 октября 1929 г., приняло катастрофические масштабы и стало началом Великой депрессии.

специалистов и рабочих. В ходе индустриализации осуществлялась реорганизация управления промышленностью, появились новые наркоматы – тяжелой промышленности, лесной и легкой (в 1932 г.).

Достигнутые успехи позволили уже в январе 1933 г. объявить о выполнении пятилетки за 4 года и 3 месяца. Вступили в строй 1 500 крупных предприятий. Практически с нуля были созданы тракторостроение, автомобильная промышленность, станкостроение, авиационная промышленность, современное сельскохозяйственное машиностроение, мощная черная металлургия. По объему всей промышленной продукции к концу пятилетки СССР занял второе место в мире и первое – в Европе¹. Городская рабочая сила увеличилась на 12,5 млн человек, из которых 3/4 составили выходцы из сельской местности.

Вторая пятилетка (1933–1937 гг.) также была выполнена досрочно – за 4 года и 3 месяца. К ее окончанию техническая реконструкция СССР была в основном завершена. Неимоверным напряжением сил всего населения обеспечивался постоянный рост промышленного производства, в среднем на 17 % в год.

Необходимость индустриализации диктовалась и неотложностью модернизации Вооруженных Сил СССР. К началу первой пятилетки уровень их технической оснащенности лишь немногим отличался от уровня оснащенности времен Гражданской войны и значительно уступал вооруженности армий ведущих европейских стран. В наличии было, например, всего 92 танка, 300 тракторов-тягачей, 1 200 грузовых автомашин, 1 394 самолета устаревших конструкций. Уже в 1935 г. на вооружении РККА находилось 7 633 танка различного назначения, свыше 35 тыс. автомобилей, 6 672 самолета. Впервые в войска стали поступать зенитные пушки и пулеметы, новейшие по тем временам средства связи, в т. ч. полевые радиостанции, шифровальные машинки. Высокие темпы промышленного развития были достигнуты за счет командно-приказных методов руководства, энтузиазма трудящихся и участия их в социалистическом соревновании.

При этом в связи с неурожаем 1927 и 1928 гг. сложилась весьма тяжелая ситуация с продовольствием, что привело к введению

¹ Лельчук В. Индустриализация. URL: <https://www.rus-lib.ru/book/35/16/329-354.html> (дата обращения: 15.01.2025).

14 февраля 1929 г. во всей стране карточной системы на хлеб. Карточки получало только трудовое население городов. Остальным хлеб продавался по двойной цене из того, что оставалось после обеспечения главных потребителей. 13 января 1931 г. карточная система была официально распространена на другие продукты питания и непродовольственные товары первой необходимости и действовала до 1936 г. Вне действия карточной системы находились лишенные политических прав и крестьяне, составлявшие вместе 80 % населения страны.

При переходе деревни к сплошной коллективизации переломным стал 1929 г., когда в колхозы пошел середняк. Опираясь на эту тенденцию, Сталин потребовал завершить коллективизацию в основных зерновых районах страны за год, а также определил решение задачи ликвидации кулачества как необходимое условие развития колхозов и совхозов.

Постановление Политбюро ЦК от 30 января 1930 г. «О мероприятиях по ликвидации кулацких хозяйств в районах сплошной коллективизации» отменяло действие принятого ранее закона об аренде и применении наемного труда, предписывая конфисковывать у кулаков средства производства, скот, хозяйственные и жилые постройки, предприятия по переработке продукции, продовольственные, фуражные и семенные запасы¹.

Условно кулаки делились на три категории. Так называемый контрреволюционный актив подлежал заключению в концлагеря, а организаторы терактов – расстрелу. Наиболее богатые кулаки и полупомещики выселялись в отдаленные районы. Остальные кулаки расселялись за пределами колхозных массивов на худших по плодородию и неудобных землях.

Общее количество ликвидированных кулацких хозяйств только в 1929–1931 гг. составило 381 тыс. (1,8 млн человек), а всего за годы коллективизации достигло 1,1 млн хозяйств, что вызывало ответные меры со стороны кулачества, иногда вооруженного. По данным ОГПУ, за январь–апрель 1930 г. произошло 6 117 выступлений, насчитывавших 1 755 тыс. участников. В 1933 г. на спецпоселение было отправлено 246 тыс., в 1936 – 165 тыс., в 1937 г. – 128 тыс. человек.

¹ Трагедия советской деревни. Коллективизация и раскулачивание: док. и матер. Т. 2. Ноябрь 1929 – декабрь 1930. М.: РОССПЭН, 2000. С. 126–130.

В мае 1934 г. трудпоселенцы были восстановлены в гражданских правах, с января 1935 г. – в избирательных.

В ноябре 1929 г. был создан Народный комиссариат земледелия СССР. Для оказания помощи в организации колхозов в деревню направили не менее 25 тыс. передовых рабочих. Спешка и административный произвол, принуждение вступать в колхозы негативно сказались на производительности деревни. поголовье скота в стране за первую пятилетку сократилось почти наполовину. Объем сельскохозяйственного производства в 1932 г. составлял 73 % от уровня 1928 г., животноводческой продукции – 47 %. Голод, охвативший в 1932–1933 гг. ряд зерновых районов в РСФСР, Белоруссии, Казахстане и на Украине, унес жизни около 7 млн человек¹. Введенная в декабре 1932 г. паспортная система была призвана препятствовать массовому наплыву голодающих крестьян в города. Масштабы народной трагедии не удалось уменьшить ни резким сокращением экспорта, ни попытками получить валюту за счет продажи музейных ценностей. Ситуация усугублялась и тем, что во имя достижения политических целей сталинское руководство пыталось скрывать сам факт голода и отказывалось от международной помощи.

В целях укрепления колхозного строя и усмирения деревни в январе 1933 г. партия приняла решение о создании чрезвычайных органов управления – политотделов машинно-тракторных станций (МТС) и совхозов, наделенных огромными правами. Они осуществляли политический контроль за расстановкой кадров и трудовой деятельностью колхозников и работников совхозов, обеспечивали своевременное выполнение ими обязательств перед государством.

Применение новейшей сельскохозяйственной техники оптимизировало процесс обработки земли, повышало урожаи. К концу 2-й пятилетки коллективизацию можно было считать завершенной: оставалось менее 7 % (1,4 млн) индивидуальных крестьянских хозяйств. Большую их часть составляли хозяйства скотоводов, оленеводов, охотников на окраинах страны.

Вместе с тем коллективизация, кардинально изменившая весь облик российской деревни, не могла не положить начало новому

¹ Памяти жертв голода 30-х годов на территории СССР: постановление ГД ФС РФ от 2 апреля 2008 г. № 262-5 ГД. URL: <https://duma.consultant.ru/page.aspx?955838> (дата обращения: 15.01.2025).

процессу – так называемому раскрестьяниванию, разрушению многовекового уклада деревенской жизни, традиций и опыта сельского мира. Она превращала крестьянина-собственника в зависимого от государства работника, лишенного средств производства и права распоряжаться результатами своего труда. По закону от 17 марта 1937 г. колхознику запрещалось покидать свой колхоз без согласия администрации. Из жизни деревни уходили в прошлое трудовая этика и нравственные устои, основанные на трудолюбии, бережливости, общности, семейных и религиозных традициях.

§ 2. Конституция 1936 г. Реформирование органов государственной власти и управления

К середине 30-х гг. в стране произошли существенные экономические, социальные и политические изменения. Ликвидированы были многоукладность экономики, остатки господствующих классов, изменилось крестьянство, сформировались новые интеллигенция и правящий слой. 1 февраля 1935 г. Пленум ЦК ВКП(б) выступил с предложением внести изменения в существующую Конституцию. В процессе работы выяснилось, что одними уточнениями текста Основного закона страны ограничиться не получится. В результате к маю 1936 г. появился новый целостный проект.

Прежняя Конституция СССР в юридическом плане состояла из двух частей: Декларации об образовании СССР и Договора об образовании СССР. Конституционная комиссия, созданная на VII Всесоюзном съезде Советов, вместо текста договорного характера подготовила принципиально новый документ – единую общегосударственную Конституцию. 5 декабря 1936 г. VIII чрезвычайный съезд утвердил проект Конституции.

Конституция СССР провозглашала победу социализма в стране и утверждала новую экономическую основу советского государства – социалистическую систему хозяйства и социалистическую собственность на орудия и средства производства. Социалистическая система хозяйства означала прежде всего директивное регулирование хозяйственной жизни страны народно-хозяйственным планом, ограничение товарно-денежных отношений, централизации и бюро-

кратизации народного хозяйства. Кроме того это понятие предполагало выполнение всеми гражданами обязанности трудиться под руководством и контролем государства и получать от него вознаграждение в соответствии с его интересами под лозунгом «от каждого по его способности, каждому – по его труду»¹.

Как известно, социалистическая собственность на орудия и средства производства, исключавшая эксплуатацию человека человеком, имела две формы: государственную и кооперативно-колхозную. Господствующей являлась государственная, поскольку считалась принадлежавшей всему народу. Это были не только земля, ее недра, леса, но и заводы, фабрики, банки, транспорт, средства связи, совхозы, коммунальные предприятия и основной жилищный фонд. Второстепенной формой социалистической собственности являлась собственность кооперативно-колхозная. К ней могли относиться лишь средства производства и продукция колхозов и кооперативных предприятий. Особо предписывалось получение колхозниками основного дохода от работы в колхозах, а приусадебный участок работника коллективного хозяйства, на котором он мог производить продукцию для личного потребления и продажи, мог быть лишь небольшим.

Конституция признавала и возможность наличия частного хозяйства крестьян и кустарей. Однако в отличие от частной собственности на средства производства оно было мелким и не могло использовать эксплуатацию. Кроме того в соответствии с юридическим термином государство ограничивало возможность распоряжения хозяйством. Признавалась личная собственность граждан. В основном она отличалась от частной ограничением ее объектов, которые носили чисто потребительский характер.

Политическую основу СССР составляли Советы депутатов трудящихся – от сельского до Верховного Совета СССР² (ВС СССР). Верховный Совет СССР избирался на четыре года и собирался на сессии дважды в год. Он состоял из двух палат – Совета Союза и Совета национальностей. Полномочия ВС СССР в области конституционного надзора (осуществляемого при демократическом

¹ Конституция (Основной закон) СССР 1936 г. Ст. 12. URL: https://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1936/red_1936/3958676 (дата обращения: 15.01.2025).

² Там же. Ст. 2.

режиме судебной властью) увеличились. В частности, он и даже Президиум ВС СССР (а не Верховный суд СССР) имел право давать заключения о соответствии тех или иных актов союзных республик Конституции СССР. Верховный Совет избирал на совместном заседании палат орган, который в период между сессиями фактически выполнял функции высшей власти в государстве. Это был Президиум Верховного Совета СССР, состоящий из председателя, заместителей (по одному от каждой союзной республики) и 24 членов. Этот предельно узкий орган был крайне удобен руководству правящей партии, которое нуждалось в быстром техническом оформлении своей воли от имени высшей советской власти. Поэтому Президиуму было предоставлено право принимать указы. Природа и юридическая сила этих нормативных актов не определялись в Конституции. Однако указы вносили изменения в действующее законодательство, а потому о реальном разделении власти в этот период вряд ли возможно говорить. Кроме того Президиум имел право толковать законы и проводить референдумы, объявлять военное положение и не только ратифицировать, но и денонсировать международные договоры.

Совет Народных Комиссаров стал высшим исполнительным и распорядительным органом власти СССР. Он был полномочен издавать подзаконные акты на основе и во исполнение законов в форме постановлений и распоряжений. Однако в полной мере преобразование Совнаркома в орган исполнительной власти не произошло. Например, СНК получил право образовывать в своем составе дополнительные структурные подразделения (специальные комитеты и главные управления), что в государствах с классической парламентской системой является прерогативой народного представительства. Но, пожалуй, самой важной по сути была ст. 126 Конституции, которая закрепила руководящую роль КПСС как ядра всех государственных и общественных организаций трудящихся. Таким образом, эта статья предоставляла партийным организациям полный контроль над всеми органами, учреждениями, организациями, включая Советы (к тому же депутаты осуществляли свою деятельность на безвозмездной основе). Фактически партийные лидеры и были руководителями соответствующих структур, а всю управленческую систему государственных и общественных организаций полностью контролировал ЦК ВКП(б). В аппарате ЦК функциони-

рвало Управление кадров, в котором было 45 отделов по всем отраслям государственной, хозяйственной и общественно-политической жизни. Управление не только формировало руководство, рекомендуя избрать или утвердить в должности, но и осуществляло повседневный контроль за действиями номенклатурных работников.

В новой Конституции усиливалась централизация экономической и политической жизни. Основной закон содержал перечень союзных, союзно-республиканских и республиканских наркоматов. К первым относились наркоматы обороны, иностранных дел, внешней торговли, путей сообщения, связи, водного транспорта, тяжелой промышленности, оборонной промышленности. Во второй входили наркоматы пищевой промышленности, легкой промышленности, лесной промышленности, земледелия, зерновых и животноводческих колхозов, финансов, внутренней торговли, внутренних дел, юстиции, здравоохранения. Ряд отраслей государственного управления (просвещение, местная промышленность, коммунальное хозяйство, социальное обеспечение) находился только в ведении союзных республик.

§ 3. Народный комиссариат внутренних дел СССР и его деятельность в 1930-е гг.

ЦИК и СНК СССР 15 декабря 1930 г. приняли постановления «О ликвидации наркоматов внутренних дел союзных и автономных республик» (в нем констатировалось, что наркоматы «стали излишними звеньями советского аппарата») и «О руководстве органами ОГПУ деятельностью милиции и уголовного розыска» (в соответствии с ним милиция и розыск передавались (пока еще негласно) под контроль ОГПУ).

Непосредственная ликвидация НКВД РСФСР связана с постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 31 декабря 1930 г. «О мероприятиях, вытекающих из ликвидации Наркомвнудела РСФСР и наркомвнуделов автономных республик». На рубеже 1920-х – 30-х гг. объективно шло становление режима личной власти Сталина, заинтересованного в централизации всего силового и карательного аппарата в едином центре, каковым становились органы госбезопасности. Не очень весомый республиканский наркомат, каким

стал НКВД к концу 1920-х гг., Сталину был не нужен, поскольку параллельно существовала более мощная и централизованная общесоюзная структура – ОГПУ, в которой к тому времени уже были сконцентрированы практически все вооруженные формирования, кроме милиции.

После ликвидации НКВД республик деятельностью милиции руководили Главные управления милиции и уголовного розыска при СНК республик. Учреждения исполнения наказания передавались Народному комиссариату юстиции республик. Коммунальное хозяйство окончательно выделилось в самостоятельное ведомство.

Подчинение милиции Главной инспекции при ОГПУ СССР положило начало ее централизации в масштабах всего СССР. Эта централизация была закреплена в 1931 г. в «Положении о рабоче-крестьянской милиции», в котором также было впервые дано определение милиции как административно-исполнительного органа.

Милиция делилась на общую и ведомственную. Общая милиция переводилась с местного бюджета на государственный и теперь снабжалась в централизованном порядке. Постановлением ЦИК и СНК СССР от 23 декабря 1932 г. для общего руководства работой республиканских управлений, для проведения паспортной системы и прописки паспортов создается Главное управление рабоче-крестьянской милиции при ОГПУ СССР¹.

Установление единой централизованной системы органов милиции укрепило ее материальную базу, позволило повысить профессиональный уровень кадров. Однако эта мера превращала милицию в придаток органов государственной безопасности, усиливала политизированный характер советской милиции. К тому же ОГПУ получило возможность использовать в своих целях милицию и уголовный розыск.

Процесс централизации завершился 10 июля 1934 г. созданием на базе ОГПУ СССР НКВД СССР. Их объединение было необходимым и в целях укрепления власти, обеспечения ее эффективным инструментом репрессий.

¹ Об образовании Главного управления рабоче-крестьянской милиции при ОГПУ СССР: постановление ЦИК и СНК СССР от 27 декабря 1932 г. № 1918. URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=27482&ysclid=m866cyx9ri917054028#oDfdFFUy5Y5QpFo7> (дата обращения: 15.01.2025).

Первым наркомом внутренних дел СССР стал бывший заместитель председателя ОГПУ Г. Г. Ягода. Первоначально в структуре центрального аппарата были образованы главные управления: государственной безопасности (ГУГБ), милиции (ГУРКМ), пограничной и внутренней охраны (ГУПВО), исправительно-трудовых лагерей и трудовых поселений (ГУЛАГ), пожарной охраны (ГУПО), а также отдел актов гражданского состояния (ОАГС) и административно-хозяйственное управление (АХУ).

Главное управление милиции НКВД СССР взяло на себя решение всех оперативных вопросов, нижестоящие органы без согласования с ним не могли решить ни одного значительного вопроса. Подобная централизация в построении органов милиции привела к тому, что работники на местах практически перестали проявлять инициативу, ожидали директив от вышестоящих органов, что отрицательно влияло на качество работы.

В структуре НКВД СССР в дальнейшем возрос удельный вес подразделений, ведавших содержанием мест лишения свободы. НКВД являлся распорядителем многочисленной трудовой армии из заключенных колоний, лагерей и из спецпоселенцев, а следовательно – одним из важнейших в стране хозяйственных и строительных ведомств, которое осваивало около 6 % капитального строительства. Наркомвнудел также обеспечивал рабочей силой стройки и предприятия других ведомств, направляя туда заключенных. В его ведении находилось управление шоссейным и дорожным строительством (оно велось, как правило, силами заключенных).

В предвоенный период НКВД СССР организовал лагеря специального, оборонного, промышленного, железнодорожного и шоссейного строительства, по сооружению аэродромов, строительству и эксплуатации предприятий горно-металлургической, топливной, химической, целлюлозно-бумажной промышленности. В составе Главного управления лагерей НКВД СССР (ГУЛАГ) были созданы управления специализированных лагерей, которые обеспечивали решение тех или иных народно-хозяйственных задач.

В 1930-е гг. в системе НКВД были созданы закрытые научно-исследовательские институты и конструкторские бюро, в которых работали ученые и инженеры-конструкторы из числа заключенных.

В Наркомвнудел входили технические подразделения шифровки и дешифровки, охраны правительственной связи, фельдъегерская

служба, картография, управление мер и весов, переселенческое и архивное дело, гражданская и противовоздушная оборона, обеспечение мобилизации на случай войны.

В предвоенные годы совершенствовалась система управления пограничными и внутренними войсками НКВД СССР. Наряду с охраной государственной границы СССР, железных дорог и предприятий промышленности, мест заключения и конвоирования заключенных велась борьба с бандитизмом.

В 1939 г. Главное управление пограничных и внутренних войск НКВД СССР было разделено на 6 главных управлений по видам войск (пограничные войска, войска по охране железнодорожных сооружений, войска по охране особо важных предприятий промышленности, конвойные войска, военного снабжения, Главное военно-строительное управление войск), введена должность заместителя наркома по войскам.

Образование на базе ОГПУ Наркомата внутренних дел СССР явилось одним из этапов формирования тоталитарного государственного режима. Создание НКВД СССР стало важнейшим элементом стратегии Сталина, предполагающей установление режима личной власти, так как именно этот орган был призван сыграть главную роль в устранении с политической арены неугодных лиц. В соответствии с Конституцией СССР 1936 г. аналогичные наркоматы были введены во всех республиках. В РСФСР сначала действовал институт уполномоченного НКВД СССР, а потом союзный наркомат. НКВД СССР по своим возможностям превосходил все ранее существовавшие институты принуждения. К 1936 г. он фактически подчинялся только Сталину и являлся лидирующим силовым ведомством в СССР.

Предусмотренное постановлением ЦИК СССР от 10 июля 1934 г. «Об образовании общесоюзного НКВД» создание Особого совещания при НКВД СССР было осуществлено на основе постановления ЦИК СССР и СНК СССР от 5 ноября 1934 г. «Об Особом совещании НКВД СССР». Особое совещание, выполняя функции внесудебной расправы, наделялось правом применять в качестве меры наказания ссылку на срок до 5 лет, заключение в лагерь на тот же срок и др. В дальнейшем его полномочия расширялись: Особому совещанию было предоставлено право осуждать на срок до 8 лет

с отбыванием наказания в исправительно-трудовых лагерях, а в период с 1941 г. по 1953 г. – применять высшую меру наказания¹.

В состав Особого совещания входили заместитель наркома внутренних дел СССР, уполномоченный НКВД СССР по РСФСР, начальник ГУРКМ, комиссар внутренних дел союзной республики, на территории которой возникало дело. В постановлении декларировалась необходимость участия в совещании прокурора Союза или его заместителя.

11 июля 1934 г. Наркомвнудел получил право формировать институты внесудебной репрессии на местах, известные как «тройки». Постановлением СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 17 ноября 1938 г. «тройки» были ликвидированы, однако внесудебные репрессии продолжались. Таким образом, НКВД СССР, вопреки Конституции СССР, рассматривал дела во внесудебном порядке, а также заочно. «Тройки» рассматривали не только политические, но и уголовные преступления. Устанавливался срок рассмотрения: не более 15 дней. «Тройки» разбирали дела самостоятельно, не считаясь с нормами судопроизводства.

Органы внесудебной репрессии явились основным элементом механизма массовых репрессий 1930–1940-х гг., инициатором которых стало высшее руководство страны, а главным инструментом – НКВД СССР. «В органах внутренних дел насаждался режим строжайшей секретности, замкнутости, оторванности от масс, ставка делалась на принудительные, силовые методы, органы были превращены в послушный аппарат проведения репрессивной политики»².

В годы сталинских репрессий широкое распространение получили приговоры за «всякое действие, направленное к свержению, подрыву или ослаблению власти рабоче-крестьянских советов и избранных ими, на основании Конституции Союза ССР и конституций союзных республик, рабоче-крестьянских правительств Союза ССР, союзных и автономных республик, или к подрыву или ослаблению внешней безопасности Союза ССР и основных хозяйственных, политических и национальных завоеваний пролетарской рево-

¹ Кокурин А., Петров Н. НКВД: структура, функции, кадры // Свободная мысль. 1997. № 6. С. 103; Министерство внутренних дел России (1802–2002). С. 107.

² Мулукаев Р. С., Малыгин А. Я., Епифанов А. Е. Указ. соч. С. 195.

люции»¹. В частности, по этой статье в 1930–1939 гг. были осуждены 2,8 млн человек.

В январе 1938 г. пик массовых репрессий был пройден, деятельность «троек» приостановлена. Нарком юстиции потребовал от судов строгого соблюдения процессуальных норм, и суды стали возвращать дела на доследование, увеличилось число оправдательных приговоров, несмотря на протесты нового наркома внутренних дел Л. П. Берии. В это время сняты с должностей, осуждены и расстреляны ведущие работники НКВД, в числе которых был и нарком внутренних дел Н. И. Ежов. В 1939 г. была проведена массовая реабилитация незаконно осужденных.

Массовые репрессии обусловило и принятие ряда законов, отличавшихся несоразмерностью наказания совершенному преступлению. Закон «Об охране имущества государственных предприятий, колхозов и кооперативов и укреплении общественной (социалистической) собственности», принятый 7 августа 1932 г., вводил в качестве меры судебной репрессии за хищение колхозного и кооперативного имущества высшую меру наказания – расстрел с конфискацией всего имущества². Амнистия по этим делам была запрещена. На основании так называемого «закона о пяти колосках» только за 5 месяцев 1932 г. расстреляны 2 110 человек.

Репрессивная деятельность НКВД и его органов на местах активизировалась после убийства С. М. Кирова. Так, 1 декабря 1934 г. было принято постановление «О порядке ведения дел о подготовке или совершении террористических актов» (закон «Об охране вождей»). Следствие по указанным делам должно было заканчиваться в 10-дневный срок, из процесса исключалась состязательность сторон, кассационное обжалование не допускалось. Но наиболее значимую роль в осуществлении массовых репрессий сыграли не законы, а закрытые письма ЦК, приказы по ведомству НКВД, в которых содержались негласные указания. На местах всегда находились исполнители, которые действовали с чрезмерным усердием и нередко использовали политическую кампанию для сведения личных счетов. Массовые репрессии идеологически обосновывались ста-

¹ Уголовный кодекс РСФСР 1926 г. Ст. 58-1. URL: <https://docs.cntd.ru/document/901757374> (дата обращения: 15.01.2025).

² Собрание законодательства СССР. 1932. № 62. Ст. 360.

линской теорией обострения классовой борьбы по мере продвижения к социализму¹.

В этот период совершенствуется структура милиции, повышается ее государственно-правовой статус. В марте 1936 г. в центре и на местах в ведение Главного управления рабоче-крестьянской милиции НКВД СССР передана Госавтоинспекция (ГАИ), а ровно через год появился отдел по борьбе с хищениями социалистической собственности (ОБХСС). В 1935 г. на милицию возложена обязанность ликвидировать детскую беспризорность, в связи с чем в 1940 г. были образованы детские комнаты милиции, специальные детские приемники-распределители.

В 1930-е гг. многое делалось для укрепления кадров. Милиция была переведена на общегосударственный бюджет, увеличены штаты. Если в 1920-е гг. штаты милиции составляли немногим более 80 тыс. человек, то к 1938 г. количество сотрудников превысило 227 тыс. человек. В милиции восстановили политический аппарат, который сыграл важную роль в повышении уровня образования сотрудников.

В 1936 г. так же, как в РККА и органах госбезопасности, в милиции были введены специальные звания: сержант милиции, младший лейтенант милиции, лейтенант милиции, старший лейтенант милиции, майор милиции, старший майор милиции, инспектор милиции, директор милиции, главный директор милиции.

Развивалась система профессиональной подготовки. Она имела четкие формы и различные уровни, но была далека от соответствия существующим потребностям системы в подготовке и переподготовке кадров. Обучение старшего начальствующего состава осуществлялось в Институте административного строительства (Центральной высшей школе), среднего – в школах милиции, рядового – на курсах. К началу Великой Отечественной войны система профессиональной подготовки сотрудников милиции включала Центральную высшую школу в Москве, Ленинградскую школу политработников, 21 двухгодичную межобластную школу, 7 межобластных школ с годичным сроком обучения, 5 школ служебного собаководства, 27 милицейских курсов.

¹ Органы и войска МВД России: крат. ист. очерк. М.: Объед. ред. МВД России, 1996. С. 257.

В начале 1930-х гг. в связи наплывом в города большого количества выброшенных из деревни во время раскулачивания озлобленных людей возрос уровень уголовной преступности. Введение паспортного режима и ужесточение норм уголовного права не намного улучшили положение дел. Милицейские «тройки» рассматривали дела рецидивистов и неработающих лиц, связанных с преступной средой, в присутствии обвиняемого и прокурора. Применяемые меры носили превентивный характер, разрушали преступную среду с помощью методов, использование которых не может себе позволить правовое государство. Внесудебными репрессиями 1930-х гг. организованной преступности, которая в послереволюционные годы была подорвана репрессиями ВЧК, а затем активизировалась в условиях НЭПа, был нанесен новый удар. Когда же в росте преступности обвинили органы уголовного розыска, был пересмотрен принцип организации их работы: произошла смена линейного принципа территориальным, аппараты уголовного розыска были разделены на следственную и оперативно-розыскную части.

Паспортизация населения способствовала формированию системы учета и регистрации преступников и всех лиц, сочтенных режимом потенциально опасными¹. В областных управлениях создавались паспортные отделы, в городских и районных отделах – паспортные столы².

К функциям органов милиции по осуществлению паспортной системы были отнесены следующие: выдача, обмен и изъятие (прием) паспортов; осуществление прописки и выписки; выдача гражданам пропусков и разрешений на въезд в пограничную зону; организация адресно-справочной работы (адресно-розыскной); административный надзор за соблюдением гражданами и должностными лицами правил паспортного режима; выявление в процессе паспортной работы лиц, скрывающихся от органов советской власти.

¹ Об установлении единой паспортной системы по Союзу ССР и обязательной прописке паспортов: постановление СНК СССР от 27 декабря 1932 г. URL: <https://docs.historyrussia.org/ru/nodes/396636-postanovlenie-tsentralnogo-ispolnitelnogo-komiteta-i-soveta-narodnyh-komissarov-ob-ustanovlenii-edinoy-pasportnoy-sistemy-po-soyuzu-ssr-i-obyazatelnoy-propiski-pasportov-27-dekabrya-1932-g-locale-nil-1917> (дата обращения: 15.01.2025).

² Министерство внутренних дел России (1802–2002). С. 198.

Институт прописки стал действенным инструментом милицейского и государственного контроля за городским населением. В дальнейшем паспортная система содействовала формированию определенной иерархии территорий (выделялись наиболее важные территории со специальным режимом проживания), что позволило властям регулировать и контролировать перемещение населения по стране. Именно управление миграцией населения в целях решения народно-хозяйственных задач и обеспечения безопасности страны выступает на первый план в работе милиции во второй половине 1930-х гг.

Перечень социальных категорий с ограниченным правом выбора места проживания расширился вплоть до 1953 г. – параллельно с развертыванием массовых репрессий. В феврале 1941 г., когда НКВД СССР стал слишком громоздким и трудноуправляемым, он был разделен на Народный комиссариат государственной безопасности (НКГБ) и НКВД СССР. В первом были сосредоточены все подразделения по управлению органами государственной безопасности, а во втором остались подразделения по управлению административно-оперативными, войсковыми, лагерными и некоторыми вспомогательными службами. Важной причиной разделения наркомата явилось создание конкуренции между НКВД и НКГБ, а также побуждение обоих к информированию Сталина о работе друг друга. С декабря 1938 г. до 1945 г. наркомом внутренних дел являлся Л. П. Берия¹.

¹ Кокурин А., Петров Н. Указ соч. С. 118.

ГЛАВА 9. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В ГОДЫ ВЕЛИКОЙ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ВОЙНЫ И ПОСЛЕВОЕННЫЙ ПЕРИОД (1941–1953 ГГ.)

§ 1. Изменение структуры Народного комиссариата внутренних дел и постановка новых задач

Как известно, 22 июня 1941 г. фашистская Германия без объявления войны вероломно напала на СССР. Для организации отпора врагу на основе решения Президиума Верховного Совета СССР, ЦК ВКП(б) и Совета Народных Комиссаров СССР от 30 июня 1941 г. был создан Государственный Комитет Обороны (ГКО) во главе с И. В. Сталиным. Комитет приобрел всю полноту власти в государстве. Все граждане и все партийные, советские, комсомольские и военные органы были обязаны беспрекословно выполнять его решения.

В соответствии с задачами военного времени 20 июля 1941 г. Народный комиссариат государственной безопасности СССР был объединен с Народным комиссариатом внутренних дел, что позволило сконцентрировать все усилия по борьбе с вражеской агентурой и преступностью в рамках одного ведомства, укрепить охрану общественной и государственной безопасности в стране¹.

Органы НКВД уже в предвоенный период представляли собой одну из силовых опор советского режима, что позволило руководству страны использовать их в военные годы на разных направлениях борьбы с фашистами: для участия в боях на фронте, охраны тыла армии, организации партизанской и разведывательно-диверсионной деятельности и др.

В местностях, объявленных на военном положении, функции органов государственной власти передавались военным советам фронтов, армий. Органы внутренних дел переходили в полное под-

¹ Об объединении Народного Комиссариата внутренних дел и Народного Комиссариата государственной безопасности в единый Народный Комиссариат внутренних дел: указ Президиума Верховного Совета СССР от 20 июля 1941 г. URL: <https://docs.historyrussia.org/ru/nodes/178404> (дата обращения: 15.01.2025).

чинение военному командованию¹. В прифронтовых районах милиция переводилась на казарменное положение и брала под охрану жизненно важные народно-хозяйственные объекты. Для борьбы с вражескими шпионами и диверсантами предусматривалось создание истребительных батальонов, насчитывавших по 100–200 человек. Руководство оперативной и боевой деятельностью батальонов возлагалось на органы внутренних дел². Для руководства истребительными батальонами 25 июня 1941 г. был создан Штаб истребительных батальонов НКВД СССР, который возглавил генерал-майор Г. А. Петров. Наряду с войсками НКВД истребительные батальоны играли важную роль в обеспечении тыловой безопасности³.

В условиях военной обстановки принимались чрезвычайные меры по борьбе с преступностью – введение комендантского часа, усиление уголовной ответственности за отдельные виды преступлений, предоставление права проведения обысков и арестов без санкции прокурора, сокращение сроков предварительного следствия, рассмотрение дел военными трибуналами по законам военного времени.

Уголовный розыск в дополнение к своим обязанностям по борьбе с убийствами, разбоями и грабежами в военное время пресекал мародерство, осуществлял изъятие оружия у преступников и дезертиров, оказывал помощь органам государственной безопасности в выявлении вражеской агентуры.

Аппараты борьбы с хищениями социалистической собственности основное внимание уделяли усилению охраны нормированных продуктов, предназначенных для обеспечения армии и населения, пресечению преступной деятельности расхитителей, спекулянтов и фальшивомонетчиков. На особый контроль были взяты заготовительные и снабженческие организации, предприятия пищевой промышленности и торговой сети.

¹ О военном положении: указ Президиума ВС СССР от 22 июня 1941 г. URL: <https://docs.historyrussia.org/ru/nodes/204975> (дата обращения: 15.01.2025).

² Постановление Совета Народных Комиссаров СССР № 1738-746сс о мероприятиях по борьбе с парашютными десантами и диверсантами противника в прифронтовой полосе. 24 июня 1941 г. // ГАРФ. Ф. Р-5446. Оп. 106. Д. 20. Л. 186–187.

³ Истребительные батальоны состояли, как правило, из партийных, комсомольских и профсоюзных активистов, трудящихся, не подлежавших первоочередному призыву в Вооруженные Силы СССР в годы Великой Отечественной войны.

Государственная автомобильная инспекция направила основные усилия на проведение мобилизации транспорта для армейских нужд.

Паспортные столы милиции оказывали помощь военным комиссариатам в мобилизации в действующую Красную Армию военнообязанных и допризывников, поддерживали в стране паспортный и пропускной режимы (для проезда по железной дороге и водным путям). Неоднократно проводимая в годы войны перерегистрация паспортов в местностях, освобожденных от врага, или на территориях массового прибытия эвакуируемых позволяла решать, помимо сугубо милицейских (выявление скрывающихся от мобилизации, судимых, находящихся в розыске), задачи обеспечения государственной безопасности (установление сотрудников немецкой администрации и предателей).

Уголовно-исполнительная система не претерпела существенных изменений. После начала войны в составе ГУЛАГа было 56 исправительно-трудовых лагерей (ИТЛ), их отделов и колоний. В ходе войны было организовано 40 новых ИТЛ, 11 управлений ИТЛ и колоний, 15 отделов исправительно-трудовых колоний. Система лагерей сохранила строго централизованное подчинение.

Управление по делам военнопленных и интернированных (далее – УПВИ) НКВД СССР было создано еще в 1939 г. в связи с появлением первых военнопленных и интернированных на территории СССР. В годы войны УПВИ стало крупнейшим в структуре НКВД управлением, имевшим централизованную структуру с широкой и многозвенной сетью низовых органов. Кроме лагерей для военнопленных в его состав входили спецлагеря для проверки военнослужащих.

Система местной противовоздушной обороны (МПВО) осуществляла организацию борьбы с последствиями от авиационных и артиллерийских налетов противника, обеспечивала бесперебойную работу городского хозяйства и предприятий, выпускающих продукцию для фронта. Основы структуры МПВО составляли создаваемые при жилых домах группы самозащиты, а в учреждениях и на предприятиях – объектовые команды МПВО. К весне 1942 г. в них состояло около 6 млн человек. 16 июня 1943 г. батальоны МПВО

были переведены в положение кадровых воинских частей и в таком виде просуществовали до окончания войны¹.

С началом войны изменились условия труда сотрудников органов внутренних дел. Рабочий день в аппарате НКВД был установлен с 10:00 до 24:00 с трехчасовым перерывом. Руководящий состав работал до 01:00. На практике рабочий день продолжался 18–20 часов в сутки. Отпуска были отменены. Наружная служба милиции, военизированные пожарные команды и охрана ГУЛАГа перешли с трехсменного на двухсменный график несения службы (смена – 12 часов).

В 1943 г. в деятельности Наркомвнудела тоже произошли изменения: введено ношение погон, специальные звания начсостава уравниваются со званиями военнослужащих армии. В соответствии с Указом Президиума Верховного Совета СССР от 9 февраля 1943 г. «О введении новых знаков различия для личного состава органов и войск НКВД» установлен новый вид обмундирования: мундиры, кители, гимнастерки и шинели темно-синего цвета с бирюзовыми окантовкой и петлицами.

В процессе перевода деятельности милиции на военные рельсы наиболее острым стал вопрос о кадрах, в решении которого большую помощь оказали местные партийные и комсомольские органы. По их путевкам на службу в милицию пришли тысячи женщин, которые быстро освоили рабочие обязанности, заменив мужчин, ушедших защищать Родину. К примеру, если до 1941 г. в московской милиции работали 138 женщин, то в годы войны их насчитывалось уже около четырех тысяч. Аналогичная ситуация сложилась и в других городах. Например, в Сталинграде женщины составляли 20 % личного состава милиции. Они настойчиво овладевали военным делом, учились оказывать пострадавшим первую медицинскую помощь, познавали тонкости службы. Многие женщины-милиционеры в годы войны выдвинули на руководящие должности. В частности, начальником политического отдела управления милиции Саратова работала Н. Грунина, на политической работе в московской милиции трудились А. Золотухина, А. Замотина, З. Першукова.

Сотрудники милиции помогали восстанавливать разрушенные города, разминировать колхозные и совхозные поля. Важное значение

¹ Министерство внутренних дел России (1802–2002). С. 293–294.

для возрождения общественного порядка на освобожденных от врага территориях имела и работа милиции по изъятию у населения оружия и взрывчатых веществ, которыми могли воспользоваться преступные элементы.

§ 2. Участие Народного комиссариата внутренних дел в партизанском движении

Сотрудники органов внутренних дел принимали активное участие в партизанском движении, нередко были командирами партизанских отрядов.

Нормативной базой организации всенародной борьбы в тылу врага являлась директива Совнаркома Союза СССР и ЦК ВКП (б) от 29 июня 1941 г. № П509 «Партийным и советским организациям прифронтовых областей». В частности, в ней предписывалось: «...в занятых врагом районах создавать партизанские отряды и диверсионные группы для борьбы с частями вражеской армии, для разжигания партизанской войны всюду и везде, для взрыва мостов, дорог, порчи телефонной и телеграфной связи, поджога складов и так далее. В захваченных районах создавать невыносимые условия для врага и всех его пособников, преследовать и уничтожать их на каждом шагу, срывать все их мероприятия. Для руководства всей этой деятельностью заблаговременно под ответственность первых секретарей обкомов и райкомов создавать из лучших людей надежные подпольные ячейки и явочные квартиры в каждом городе, районном центре, рабочем поселке, железнодорожной станции, в совхозах и колхозах»¹.

Обращаясь по радио к советскому народу 3 июля 1941 г., И. В. Сталин говорил: «При вынужденном отходе частей Красной Армии нужно угонять весь подвижной железнодорожный состав, не оставлять врагу ни одного паровоза, ни одного вагона, не оставлять противнику ни килограмма хлеба, ни литра горячего...»².

¹ Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. В 5 т. М.: Издательство политической литературы, 1968. Т. 3. С. 38–39.

² Социалистическое земледелие. 1941. 4 июля.

Особая группа НКВД была создана при наркомате внутренних дел 5 июля 1941 г. в целях организации партизанской борьбы в тылу противника. Сформированная чуть позже Отдельная мотострелковая бригада особого назначения НКВД СССР (ОМСБОН) была призвана вести разведывательные и диверсионные действия на важнейших коммуникациях противника, ликвидировать вражескую агентуру, оказывать помощь в развитии партизанского движения и подполья. За годы войны бригада подготовила по специальным программам 212 групп численностью более 7 тыс. человек для выполнения заданий в тылу врага.

Приказом ГКО СССР от 30 мая 1942 г. был создан Центральный штаб партизанского движения, республиканские и иные штабы, в которых пять из шести начальников республик, фронтов и областей являлись чекистами.

Согласно постановлениям Совнаркома и ЦК ВКП (б) 25 августа 1941 г. и на основании приказа НКВД СССР № 001 151 оперативные группы местных органов госбезопасности, призванные противостоять парашютным десантам и диверсантам, преобразованы в 4-е отделы НКВД – УНКВД прифронтовых республик, краев и областей, оперативно подчиненные Особой группе при НКВД СССР. На 4-е отделы возлагались следующие задачи: повседневное руководство организацией истребительных батальонов и диверсионных групп; организация связи с партизанскими отрядами и диверсионными группами, находящимися в тылу противника; организация агентурной и войсковой разведки районов вероятных действий партизанских отрядов и диверсионных групп, разведки тыла противника и мест переправы партизанских отрядов; изучение настроения местного населения и обстановки в районах вероятных действий партизанских отрядов и групп. Все свои действия по организации партизанских отрядов и диверсионных групп сотрудники 3-го отдела координировали с особыми отделами НКВД, войсковым командованием, партийными и советскими организациями. Для осуществления более тесного контакта между командованием и 4-ми отделами последние имели своих представителей при штабах фронтов.

В целях организации активного противодействия подрывной деятельности спецслужб фашистской Германии 10 октября 1941 г. в составе 2-го отдела НКВД СССР было образовано прифронтовое отделение. Это позволило лучше координировать работу с 4-ми от-

делами республиканских и областных НКВД – УНКВД для руководства оперативной и боевой деятельностью партизанских отрядов и разведывательно-диверсионных групп в тылу врага.

Своеобразные условия партизанской борьбы требовали умения действовать мелкими группами, самостоятельно решать сложные задачи. Этим требованиям в большей мере отвечали пограничники и сотрудники органов госбезопасности. Специфика службы приучила их быстро ориентироваться на местности, проявлять смекалку, постоянно быть бдительными, действовать решительно и быстро, а знание приемов и ухищрений противника способствовало выработке качеств, которые позволяли эффективно противодействовать контрразведывательным и карательным акциям противника во вражеском тылу. Поэтому именно сотрудники органов государственной безопасности в первые тяжелейшие месяцы войны оказали неоценимую помощь партийным и советским органам в вопросах становления партизанского движения на временно оккупированных противником территориях СССР. Наибольшая отдача чекистских органов в партизанском движении выразилась в подборе кадров для партизанских отрядов, в инструктировании партизан по вопросам разведки, контрразведки, проведения диверсий и основ конспирации, в выборе мест базирования партизан и закладке баз с продовольствием и вооружением, в обеспечении собственной безопасности партизанских формирований и др. В составе первых партизанских отрядов было много бойцов и командиров войск и сотрудников органов государственной безопасности. Именно они стали основной силой еще неопытных партизанских формирований.

§ 3. Войсковые подразделения Народного комиссариата внутренних дел на фронтах Великой Отечественной войны

Первыми приняли удар фашистов ранним утром 22 июня 1941 г. пограничные части НКВД. Всего в этот день в бой вступило 47 сухопутных и 6 морских погранотрядов, 9 отдельных пограничных комендатур НКВД. Немецкое командование планировало преодолеть их сопротивление за полчаса. А советские пограничники дрались сутками, неделями, часто в полном окружении. Так, застава

Лопатина (Владимир-Волынский погранотряд) 11 суток отражала атаки многократно превосходивших сил врага. Кроме пограничников на западной границе СССР несли службу соединения 4 дивизий, 2 бригад и ряда отдельных оперативных полков НКВД. Большинство из этих частей вступило в бой в первые же часы войны. Героически бились пограничники, защищавшие знаменитую Брестскую крепость. Участвовал в обороне крепости и 132-й отдельный батальон войск НКВД.

В первые дни войны в армию было призвано 25 % личного состава милиции. Из мобилизованных формировались специальные подразделения, части и даже соединения. В 1941 г. была создана отдельная бригада милиции по охране тыла Южного фронта, которой командовал капитан милиции А. П. Орлов. В ноябре она была преобразована в первую милицеевскую дивизию. В частности, в битве за Москву активное участие принимали четыре дивизии, две бригады и несколько отдельных частей НКВД, истребительный полк, милицеевские диверсионные группы и истребительные батальоны. В обороне Сталинграда участвовали более 800 сотрудников милиции. Высокую оценку действиям работников сталинградской милиции дал Маршал Советского Союза, бывший командующий 62-й армией, В. И. Чуйков: «Как участнику этого невиданного в истории сражения мне хочется подчеркнуть мужество, стойкость, выдержку и самообладание сотрудников сталинградской милиции при обороне города. Под непрерывными бомбежками, артиллерийским и минометным обстрелом они выводили и эвакуировали за Волгу людей, тушили пожары, охраняли материальные ценности, имущество граждан, общественный порядок. Трудно переоценить их роль при переправе войск, прибывших на помощь защитникам города... В критические моменты, когда врагу удавалось где-то вклиниться в нашу оборону, работники милиции не раз занимали огневой рубеж...»¹.

Отличилась при обороне Сталинграда 10-я дивизия НКВД общей численностью 7,9 тыс. человек. В состав соединения входили пять полков и несколько специальных подразделений. Основу дивизии составляли бойцы, прибывшие из воинских частей НКВД Омска,

¹ Щит и меч: архив номеров газеты (2010–2011). URL: <http://www.simech.ru/archive-nomerov/2010-2011/5485> (дата обращения: 15.01.2025).

Новосибирска, Читы, а также представители местных комсомольских и партийных организаций. Главными задачами нового соединения были охрана общественного порядка, борьба с диверсионными группами, несение гарнизонной службы и охрана тыла действующей армии, а также караульная служба на важных объектах военного и народно-хозяйственного значения.

Командиром дивизии был назначен полковник (с 07.12.1942 – генерал-майор) А. А. Сараев. Он же и стал начальником Сталинградского гарнизона, а позже – начальником укрепленного района. В течение нескольких месяцев бойцы дивизии занимались тактической и огневой подготовкой, изучали опыт боевых действий под Москвой, Одессой, Севастополем, знакомились с городом и его окрестностями. Это принесло неоценимую пользу в дальнейшей борьбе с врагом.

Летом 1942 г. немецкое командование планировало разгромить Красную армию и завершить войну против Советского Союза. Наступление на Сталинградском направлении осуществляла 6-я армия под командованием генерал-полковника Фридриха Паулюса. Сталинградская битва началась 17 июля 1942 г, а уже 19 августа передовые части гитлеровцев с юго-востока подошли к пригородам Сталинграда.

23 августа 1942 г. полки 10-й дивизии НКВД держали оборону на фронте в 35 километров. Дивизия отбила попытки передовых частей 6-й немецкой армии с ходу взять Сталинград. Наиболее яростные бои произошли на подступах к Мамаеву кургану, в районе тракторного завода и в центре города. До вывода обескровленных частей дивизии на левый берег Волги (через 56 дней сражений) бойцы НКВД нанесли значительный урон противнику: были ликвидированы более 15 тыс. солдат и офицеров вермахта, 113 танков уничтожено.

В начале сентября 10-я стрелковая дивизия получила задачу не допустить прорыв противника к центральной части города. Для этого дивизия была усилена артиллерийскими и противотанковыми средствами, проведена мобилизация населения, пополнившего ряды полков дивизии.

Гитлеровцы рассчитывали смять войска, оборонявшие Сталинград, танковым блицкригом, однако первые же попытки прорыва в северной части города закончились неудачей: полки чекистов

в буквальном смысле стояли насмерть. Особенно умело сражались бойцы и командиры 269-го, 270-го, 271-го и 272-го стрелковых полков дивизии. Это они в первые дни боев за Сталинград не допустили прорыв противника к Мамаеву кургану и в центр города.

При подавляющем численном преимуществе гитлеровцев в штыковые атаки ходили не только рядовые, но и командиры полков НКВД. Одна из них состоялась в ночь с 10 на 11 сентября в районе поселка Купоросный. Поднял бойцов в атаку командир артиллерийской батареи лейтенант А. П. Волошин. Смелый натиск заставил противника отступить. Позднее Волошин участвовал в боях с гитлеровцами на Курской дуге, освобождал Украину и Польшу, был удостоен звания Героя Советского Союза.

Указом Президиума Верховного Совета СССР от 2 декабря 1942 г. 10-я стрелковая дивизия войск НКВД, единственная из всех стрелковых соединений, принимавших участие в Сталинградской битве, была награждена орденом Ленина – высшей наградой СССР.

Зимой 1942–1943 гг. Наркоматом внутренних дел была сформирована Отдельная армия, в состав которой вошли 6 дивизий. В начале февраля 1943 г. Отдельная армия НКВД, получив наименование 70-й армии, была передана на фронт, где вошла в состав Центрального фронта, а затем 2-го Белорусского и 1-го Белорусского фронтов. Бойцы 70-й армии проявили мужество в Курской битве.

Всего за время войны войска НКВД подготовили и передали Красной армии из своего состава 29 дивизий. В ходе войны 279 тыс. солдат и офицеров войск НКВД были награждены медалями и орденами, более 30 человек были удостоены звания Героя СССР.

Потери личного состава органов и войск НКВД СССР в Великой Отечественной войне составили свыше 159 тыс. человек. Вклад милиции, органов и войск НКВД в победу над фашистскими захватчиками сложно переоценить.

§ 4. Органы внутренних дел в 1945–1953 гг.

В декабре 1945 г. наркомом внутренних дел страны стал С. Н. Круглов. Основные задачи наркомата в послевоенный период были сформулированы следующим образом: борьба с бандитизмом и повстанческими формированиями, охрана государственных границ

СССР, борьба с уголовной преступностью и хищением социалистической собственности, охрана общественного порядка и личной безопасности граждан СССР, организация паспортной системы, обеспечение изоляции преступников и их трудовое использование, охрана железнодорожных сооружений и особо важных предприятий промышленности, организация пожарной охраны и местной противовоздушной обороны, борьба с детской беспризорностью и безнадзорностью и др.

15 марта 1946 г. был принят закон СССР «О преобразовании Совета Народных Комиссаров СССР в Совет Министров СССР и Советов Народных Комиссаров союзных и автономных республик – в Советы Министров союзных и автономных республик»¹. Так НКВД СССР стало МВД СССР. Но на этом организационно-штатные изменения не закончились, периодические разделения (объединения) органов МВД (НКВД) и МГБ (НКГБ) продолжались до середины 1950-х гг. Так, в 1947 г. из МВД в МГБ были переданы внутренние войска, транспортная милиция, в 1949 г. – пограничные войска, милиция.

Очевидно, что МГБ постепенно усиливалось за счет передачи ему оперативных подразделений и кадров из МВД. Само же МВД СССР к 1953 г. превратилось в относительно небольшое ведомство, занятое производством и строительством с использованием в качестве рабочей силы заключенных, военнопленных и спецпоселенцев. Таким образом, органы госбезопасности сохранили практику руководства милицией и уголовным розыском.

В августе 1950 г. Министерство госбезопасности осуществило реорганизацию Главного управления милиции. В его составе появились Управление милицейской службы, Управление уголовного розыска, Управление по борьбе с хищениями социалистической собственности и спекуляцией, Политический отдел, Научно-исследовательский институт криминалистики (в качестве самостоятельной структурной единицы при ГУМ).

Обеспечение общественного порядка и борьба с преступностью в первое послевоенное десятилетие значительно осложнились в связи с массовой миграцией населения: возвращались на родину эвакуированные, демобилизованные, репатрианты. Невероятно тяжелые

¹ Ведомости Верховного Совета СССР. 1946. № 10.

материальные условия и большое количество трофейного оружия, оставшегося у населения после войны, обусловили рост преступности. Свою роль сыграли и неоднократные крупномасштабные амнистии, особенно – 1945 и 1953 гг. Усугублял ситуацию и большой (до 50 %) недокомплект сотрудников, возникший, в основном, из-за потерь на фронтах войны. В этих условиях было применено одно из испытанных средств – партийные мобилизации, позволившие улучшить количественные показатели; для существенного изменения качества кадров нужны были средства и время.

В целях усиления борьбы с преступностью также был принят ряд организационных мер. В частности, 16 мая 1946 г. прекратили существование административный отдел ГУМ и его органы на местах. Их функции были переданы паспортному отделу ГУМ МВД и его местным органам. В том же году вместо отдела уголовного розыска в Главном управлении милиции МВД СССР создано управление, деятельность которого организовалась на основе территориального принципа.

В 1947 г. объединились отделы уголовного розыска и отделы по борьбе с бандитизмом. Реорганизация коснулась и отдела по борьбе с хищениями социалистической собственности, также преобразованного в управление. Подразделения милиции строились по войсковому принципу, на них распространялось действие уставов Советской Армии.

Сложность оперативной обстановки в стране нашла отражение и в организации наружной службы. В 1948 г. был введен новый Устав постовой и патрульной службы. В 1947 г. во всех МВД союзных республик были созданы научно-технические отделы (НТО)¹ и криминальные музеи для обобщения опыта борьбы с преступностью.

В послевоенный период руководство страны решило возродить органы, занимавшиеся политической и воспитательной работой на местах. В 1949 г. приказом МВД СССР в городских и районных отделах милиции вводились должности заместителя начальника

¹ Научно-технический отдел (НТО) милиции – специализированное подразделение, в задачи которого входит технико-криминалистическое и экспертное обеспечение оперативно-разыскной деятельности и предварительного расследования преступлений органами внутренних дел.

по политчасти¹. В этом же году милиция и уголовный розыск были переданы в МГБ.

22 августа 1950 г. ЦК ВКП(б) и Совет Министров СССР приняли Постановление «О мерах по усилению работы милиции», в котором большое внимание уделялось профилактике преступлений, усилению борьбы с хищениями собственности, укреплению общественного порядка и укомплектованию милиции кадрами.

По итогам реализации этих мер ряды милиции пополнили 800 специалистов с высшим образованием, увеличилась численность слушателей Московской высшей школы милиции, открылись средние специальные школы милиции в Москве, Хабаровске, Минске и Ростове-на-Дону.

Необходимо было развивать ведомственную систему учебных заведений для подготовки сотрудников органов внутренних дел с учетом потребностей практики, но до 1959 г. не было включено в образовательный процесс даже то количество учебных заведений, которое существовало до войны.

Среди основных направлений деятельности милиции в послевоенное время следует отметить участие сотрудников в подавлении бандитизма, раскрытие и предотвращение преступлений о хищениях, борьбу со спекуляцией. Наружная служба, выполнявшая традиционные задачи, связанные с поддержанием порядка на улицах, в парках и других общественных местах, вела борьбу и с детской беспризорностью. В 1951 г. милиции было дано право трудоустраивать юношей и девушек, содержащихся в детских домах и приемниках-распределителях, на предприятия промышленности, сельского хозяйства. Кроме того наружная служба оказывала помощь уголовному розыску в борьбе с рецидивной преступностью и даже боролась с самогоноварением.

Однако закрытость системы органов внутренних дел СССР, ее политизированность в начале 50-х гг. XX в. стали серьезным препятствием для качественного выполнения задач, поставленных перед органами правопорядка, и не способствовали росту авторитета милиции у населения.

¹ Цит. по: Минер В. Л. История полиции России: в 3 т. Т. 2. Милиция Советского Союза / под общ. ред. И. А. Калининско. М.: Московский университет МВД России имени В. Я. Кикотя, 2016. 353 с.

ГЛАВА 10. ОРГАНЫ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ И ИХ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В ПЕРИОД ХРУЩЕВСКОЙ ОТТЕПЕЛИ (1953–1964 ГГ.)

§ 1. Реформа органов внутренних дел в период оттепели

Период оттепели¹ в СССР ассоциируется с руководством Н. С. Хрущева. В государстве и обществе происходили процессы, которые принято объединять термином «десталинизация», означавшим смягчение тоталитарного режима, своеобразную оттепель в социально-политической жизни населения, значительную модификацию всей советской политической системы. При этом система органов внутренних дел по-прежнему оставалась централизованной, закрытой, политизированной и военизированной структурой, но в более мягком варианте.

Массовые репрессии сталинского режима в свое время позволяли удерживать власть и решать определенные народно-хозяйственные проблемы. Однако они создали в советском обществе значительную напряженность, которая выражалась в недовольстве народа, направлявшего в руководящие органы страны большое количество жалоб и обращений (только Верховный Суд СССР до марта 1953 г. получал свыше 30 тыс. писем ежемесячно²), беспокойной ситуации в лагерях НКВД, где произошло несколько крупных восстаний. В частности, в мае–июне 1954 г. произошло восстание политических заключенных в 3-м лагерном отделении Степного лагеря в поселке Кенгир (центральная часть Казахстана)³. После этого восстания руководство страны пришло к выводу о неэффективности труда заключенных и – в дальнейшем – необходимости ликвидации ГУЛАГа в том виде, в котором он был создан в сталинское время.

¹ Хрущевская оттепель – неофициальное обозначение периода советской истории, наступившего после смерти И. В. Сталина (середина 1950 – середина 1960 гг.).

² Пыжиков А. В. Хрущевская «оттепель», [1953–1964]. М.: ОЛМА-Пресс, 2002. С. 217.

³ Солженицын А. И. Архипелаг ГУЛАГ // Малое собр. соч. М.: ИНКОМ НВ, 1991. Т. 7. С. 196; Кокурин А. И. Восстание в Степлаге // Отечественные архивы. 1994. № 4. С. 33–82.

Сразу после смерти И. В. Сталина, 5 марта 1953 г., массовые репрессии были прекращены. Это привело к постепенному ограничению роли карательных органов в политической системе и лишению МВД и МГБ исключительного положения в государственном механизме. Ослабление силовых, карательных структур стало началом десталинизации государства и общества, а меняющиеся социально-политические реалии потребовали реформирования системы органов МВД.

В марте 1953 г. состоялась самая массовая в истории советского государства амнистия. По разным данным, на свободу вышли 1,2–1,3 млн осужденных, прекращено 400 тыс. следственных дел, смягчен паспортный режим, ГУЛАГ передан в ведение Министерства юстиции СССР, внесено предложение о лишении Особого совещания при министре внутренних дел СССР права выносить приговор без суда и следствия о высшей мере наказания и лишении свободы на 25 лет и др.

Л. П. Берия, возглавивший вновь объединенные в марте 1953 г. МВД и МГБ СССР, один из инициаторов такой либерализации внутренней политики, оставался фигурой, внушающей страх. 26 июня 1953 г. на заседании Президиума ЦК КПСС Берия был арестован группой военных во главе с маршалом Г. К. Жуковым. На срочно созванном в начале июля пленуме ЦК КПСС Берия был выведен из состава ЦК и исключен из партии как «враг Коммунистической партии и советского народа». Специальным судебным присутствием Верховного Суда СССР¹ 23 декабря 1953 г. он был приговорен к высшей мере наказания. В тот же день приговор был приведен в исполнение.

В ходе процесса над Берией активизировалась дискуссия по вопросу соблюдения законности в деятельности органов внутренних дел. Персональная ответственность за нарушения законности в 1930–1940-е гг. была возложена на опального министра внутренних дел, правоохранительные органы также были подвергнуты резкой

¹ В соответствии с Конституцией СССР 1924 г. специальные судебные присутствия Верховного Суда СССР образовывались для рассмотрения уголовных и гражданских дел исключительной важности, в т. ч. дел персональной подсудности членов ЦИК СССР и СНК СССР.

критике¹. Был сделан довольно спорный вывод: нарушения законности правоохранительными органами являются причиной существования преступности в социалистическом государстве.

В июне 1953 г. министром внутренних дел СССР вновь назначен С. Н. Круглов. Проблема ГУЛАГа к началу 1950-х гг. превратилась в одну из насущных, требующих незамедлительного разрешения.

По указанию Н. С. Хрущева 1 февраля 1954 г. руководители правоохранительных органов (генеральный прокурор, министр внутренних дел и министр юстиции) доложили о практике рассмотрения политических дел коллегией ОГПУ, «тройками» НКВД, Особым совещанием, военной коллегией, судами, военными трибуналами и внесли предложения по реабилитации незаконно осужденных.

По имеющимся в МВД СССР данным в период с 1921 г. по 1954 г. за контрреволюционные преступления были осуждены более 3,7 млн человек, в т. ч. приговорены к высшей мере наказания свыше 642 тыс., к содержанию в лагерях и тюрьмах на срок 25 лет и менее – более 2,3 млн, к ссылке и высылке – свыше 765 тыс. человек. Из общего количества арестованных 2,9 млн человек осуждены коллегией ОГПУ, «тройками» НКВД и Особым совещанием и 0,87 млн – судами, военными трибуналами, спецколлекцией и военной коллегией.

7 августа 1953 г. министр внутренних дел СССР С. Н. Круглов направил в Президиум ЦК КПСС записку, в которой он в очередной раз предлагал ликвидировать Особое совещание. 12 августа 1953 г. Президиум ЦК КПСС утвердил прилагаемый проект, а 1 сентября 1953 г. Указом Президиума Верховного Совета СССР Особое совещание при министре внутренних дел СССР было упразднено.

Впервые за всю историю существования органы государственной безопасности и внутренних дел СССР были лишены всех внесудебных полномочий. Прекратилась практика, позволяющая этим органам на вполне законных основаниях самостоятельно вести следствие, арестовывать подозреваемых, выносить приговоры и приводить их в исполнение. Так началась перестройка управления органами внутренних дел, выразившаяся в усилении партийного руководства и прокурорского надзора, увеличении численности

¹ 27 августа 1953 г. было принято постановление Совета Министров СССР «О мерах по укреплению охраны общественного порядка и борьбе с уголовной преступностью», в котором работа милиции была признана неудовлетворительной.

и повышении профессионализма сотрудников уголовного розыска, реорганизации всей системы управления на основе децентрализации, обеспечении милицейских подразделений специальной техникой, средствами связи и транспортом, широком привлечении ответственности к борьбе с преступностью.

Особое внимание руководства страны к работе органов внутренних дел в этот период было обусловлено необходимостью наладить более эффективную систему противодействия серьезному росту преступности, упрочить собственную легитимность и повысить авторитет.

12 марта 1954 г. ЦК КПСС принял постановление «Об основных задачах МВД», в котором органы милиции вновь подверглись жесткой критике. Были обозначены причины низкой эффективности их деятельности – плохая работа с кадрами, слабая опора на общественность.

Министерство внутренних дел оперативно разработало меры по устранению указанных недостатков и активизации борьбы с преступностью: сокращение управленческого аппарата, повышение заработной платы работников милиции, улучшение технической оснащенности, укрепление кадров за счет направления в милицию передовиков производства, членов партии, комсомола.

13 марта 1954 г. органы государственной безопасности были выведены из состава МВД с образованием Комитета государственной безопасности (КГБ) СССР при Совете Министров СССР, что привело к разукрупнению и децентрализации объединенной системы этих органов. Также важным шагом на пути децентрализации управления органами внутренних дел стало образование в 1955 г. МВД РСФСР, руководителем которого был назначен Н. П. Стаханов.

На протяжении 50-х гг. XX в. штатная численность центрального аппарата МВД СССР несколько раз сокращалась. В этом был и положительный фактор: возросло влияние местных советов и населения в сфере охраны общественного порядка.

Трудно переоценить значение Постановления Совета Министров СССР и ЦК КПСС от 25 октября 1956 г. «О мерах по улучшению работы Министерства внутренних дел СССР» для укрепления системы органов внутренних дел. Отмечая большую работу, проделанную с целью укрепления законности, соблюдения прав граждан, руководящие органы партии и правительства констатировали, что

Министерство внутренних дел СССР, министерства внутренних дел союзных и автономных республик, а также краевых, областных, городских и районных учреждений внутренних дел еще не приняли всех необходимых мер к повышению качества своей работы и неудовлетворительно выполняют основную функцию – обеспечение охраны общественного порядка, слабо ведут борьбу с преступниками и другими злостными нарушителями законности, не обеспечивают надежной охраны жизни граждан и их имущества от посягательств со стороны уголовных элементов. Оперативная работа по предупреждению и раскрытию преступлений поставлена плохо. Работа уголовного розыска находится в запущенном состоянии. Не обеспечено выполнение важной государственной задачи – исправления и перевоспитания преступников в духе строгого соблюдения советских законов и правил социалистического общежития, возвращения их к честной трудовой жизни.

Были указаны причины недостатков и упущений, среди которых на первом месте оказалась неудовлетворительная работа МВД СССР и министерств внутренних дел союзных республик по подбору, подготовке, расстановке, повышению квалификации кадров личного состава и воспитанию их в духе высокого сознания своего служебного долга, строгой дисциплины и ответственности за порученное дело. Раздалась и критика в адрес советских и партийных организаций на местах, которые не осуществляли должного руководства кадровой работой учреждений внутренних дел и не контролировали их практическую деятельность.

Основными задачами, поставленными перед МВД СССР, министерствами внутренних дел союзных и автономных республик и местными учреждениями внутренних дел, стали обеспечение охраны общественного порядка и безопасности граждан, коренное улучшение методов борьбы с уголовной преступностью, своевременное предупреждение и пресечение уголовных преступлений, обеспечение их полной раскрываемости.

В Постановлении была признана ошибочной существующая централизация руководства местными учреждениями внутренних дел со стороны Министерства внутренних дел СССР, а также деление на органы МВД и органы милиции и сформулировано решение реорганизовать управления МВД и управления милиции в областях и краях в единые управления внутренних дел исполнительных

комитетов областных (краевых) Советов депутатов трудящихся, а отделы (отделения) милиции в городах и районах преобразовать в отделы (отделения) милиции исполнительных комитетов городских и районных Советов депутатов трудящихся. Также было установлено, что начальники областных и краевых управлений внутренних дел, а также министры внутренних дел автономных республик одновременно должны являться начальниками милиции области, края, автономной республики и быть подотчетными в своей деятельности как соответствующему Совету депутатов трудящихся и его исполнительному комитету, так и вышестоящему учреждению внутренних дел.

Важным условием успешной борьбы с преступностью, по мнению партии и правительства, была опора учреждений внутренних дел на помощь и поддержку населения. Так, 25 февраля 1956 г. на закрытом заседании XX съезда КПСС Н. С. Хрущев зачитал доклад «О культе личности и его последствиях». Этот доклад и положил начало «хрущевской оттепели». Он был направлен на разоблачение и осуждение культа личности И. В. Сталина, реабилитацию партийных и военных деятелей, репрессированных в 1930–1940-е гг. Содержание доклада в «смягченном» варианте вошло в Постановление Президиума ЦК КПСС от 30 июня 1956 г. «О преодолении культа личности и его последствий»¹. В руководстве страны назрело понимание необходимости движения советского общества по пути демократизации. Министр внутренних дел СССР С. Н. Круглов был отправлен в отставку, его заменил Н. П. Дудоров. Началась реорганизация министерства.

Для начала было принято решение об освобождении министерства от несвойственных ему функций и передаче ряда строительных главков из МВД в соответствующие ведомства, осуществленное в 1956–1958 гг. Постановлением Совета Министров СССР от 28 марта 1957 г. утверждено решение о передаче пограничных войск из МВД в ведение КГБ СССР, а в декабре 1957 г. органы внутренних дел были освобождены от выполнения функции записи актов гражданского состояния.

К 1959 г., после ряда реорганизаций, структура центрального аппарата МВД СССР выглядела так: Главное управление милиции,

¹ Ленинградская правда. 1956. 3 июля.

Главное управление мест заключения, Главное управление внутренних и конвойных войск, Штаб местной противовоздушной обороны страны, Главное управление пожарной охраны, Главное управление военного снабжения, Главное управление геодезии и картографии, Главное архивное управление, Управление кадров, Управление учебными заведениями, Военно-мобилизационный отдел, Финансово-плановое управление хозяйственного управления, отдел перевозок, отдел детских колоний, отдел фельдсвязи, отдел капстроительства.

§ 2. Органы внутренних дел и их деятельность в конце 50-х – начале 60-х гг. XX в.

Одним из важнейших средств повышения эффективности деятельности органов внутренних дел и придания ей более открытого характера, по мнению Н. С. Хрущева, являлось расширение контактов с трудящимися, молодежью и укрепление связи с производственными коллективами, общественными организациями.

2 марта 1959 г. ЦК КПСС и Совет Министров СССР приняли Постановление № 218 «Об участии трудящихся в охране общественного порядка в стране»¹. Было отмечено, что административные и судебные органы ведут повседневную работу без активного участия населения и общественных организаций, неблагоприятные поступки отдельных лиц редко обсуждаются на собраниях рабочих, колхозников, служащих, студентов и учащихся, не выносятся на суд коллектива, следовательно, огромная сила воздействия общественности на нарушителей порядка в должной мере не используется.

Милиция, прокуратура и суды проводят недостаточную профилактическую работу по предупреждению преступности, при расследовании и рассмотрении уголовных дел не уделяют должного внимания выявлению причин и условий, способствующих совершению преступления, не доводят сведения о преступлениях до соответствующих организаций и учреждений. Рассмотрение уголовных дел редко проводится на открытых судебных заседаниях на предприятиях, стройках, в колхозах, что снижает воспитательное значение

¹ Собрание постановлений Правительства СССР за 1959 г. № 1-20. М.: Госюриздат, [б. г.]. 580 с.

судебных процессов. К рассмотрению дел в суде не привлекаются общественные обвинители. Материалы судебных процессов мало освещаются в местной печати.

Предлагая использовать имеющийся опыт работы молодежных бригад содействия милиции, комсомольских штабов, добровольных отрядов и другие формы активного участия трудящихся в поддержании общественного порядка, принимая во внимание многочисленные предложения трудящихся, ЦК КПСС и Совет Министров СССР приняли решение о создании на предприятиях, стройках, транспорте, в учреждениях, совхозах, колхозах, учебных заведениях и домоуправлениях добровольных народных дружин по охране общественного порядка. Руководство такими дружинами возлагалось на районные (городские) штабы, состоящие из представителей партийных и советских органов, профсоюзных, комсомольских организаций. Личный состав дружин комплектовался на добровольных началах из передовиков. Народные дружины и районные (городские) штабы по охране общественного порядка стали действовать на основе вскоре утвержденного положения в тесном контакте с соответствующими административными органами. Уже к концу года в их рядах насчитывалось более 2 млн человек.

Органы милиции стали оказывать методическую помощь дружинникам, инструктировали их, обучали методам работы по охране правопорядка. Серьезное внимание уделялось развитию такой формы участия граждан в обеспечении правопорядка, как товарищеские суды. Координирующими деятельностью всех органов, организаций, добровольных народных дружин (ДНД), занятых в профилактике правонарушений и в охране правопорядка, стали общественные пункты охраны порядка.

Однако решение о постепенном сокращении правоохранительных органов и передаче их функций общественным организациям оказалось неожиданным даже для министра внутренних дел Н. П. Дудорова. В 1960 г. МВД СССР было упразднено, что привело к значительному усложнению координации работы республиканских органов и несогласованности в нормативном регулировании многих вопросов охраны порядка.

В какой-то мере ситуация была стабилизирована принятием 17 августа 1962 г. нового Положения о советской милиции. Согласно этому нормативному правовому акту милиция являлась админист-

ративно-исполнительным органом Советского государства, призванным охранять общественный порядок в городах, населенных пунктах и на транспортных магистралях, обеспечивать охрану социалистической собственности, личности и прав граждан от преступных посягательств, своевременно предупреждать, пресекать и раскрывать уголовные преступления. В круг обязанностей милиции также входило выполнение мероприятий по охране общественного порядка, борьбе с преступностью, обеспечению функционирования паспортной системы.

В Положении четко определялись права милиции при исполнении служебных обязанностей, порядок и условия прохождения службы, материальное обеспечение учреждений внутренних дел и сотрудников милиции.

Указами Президиума Верховного Совета СССР утвержден текст присяги личного состава милиции (15 октября 1962 г.), введен в действие Устав ППС (1 августа 1963 г.), утверждены типовое Положение о ГАИ МООП республики (30 сентября 1963 г.), Положение о медали «За отличную службу по охране общественного порядка» (12 октября 1963 г.). В 1962 г. на вооружении милиции появились резиновые дубинки, наручники и взрывчатые пакеты со слезоточивым газом.

В сентябре 1962 г. образуются республиканские министерства охраны общественного порядка, а УВД областей переименовываются в управления охраны общественного порядка. В 1964 г. для сотрудников внутренних дел введен бесплатный проезд в городском и пригородном транспорте по служебным удостоверениям, обновлено форменное обмундирование.

Таким образом, отказ от жесткой централизации в управлении системой в пользу демократизации и либерализации в развитии органов внутренних дел в период «хрущевской оттепели» имел в целом положительное значение, однако непродуманность конкретных решений и поспешность при их принятии приводили к негативным последствиям – ослаблению системы органов внутренних дел в борьбе с преступностью.

ГЛАВА 11. РАЗВИТИЕ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ И ИХ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В 60–80-Е ГГ. XX В.

§ 1. Основные проблемы и тенденции развития органов внутренних дел в 1960-х – начале 1980-х гг.

Утром 16 октября 1964 г. советские газеты сообщили о состоявшемся двумя днями ранее пленуме, который «удовлетворил просьбу т. Хрущева Н. С. об освобождении его от обязанностей Первого секретаря ЦК КПСС, члена Президиума ЦК КПСС и Председателя Совета министров СССР в связи с преклонным возрастом и ухудшением состояния здоровья»¹. У руля партии и страны встал Л. И. Брежнев.

Начавшийся период советской истории можно условно разделить на два этапа: ранний развитой социализм (1964–1977 гг.) и зрелый социализм (1977–1985 гг.). Рубиконом является 1977 г. – время принятия новой Конституции СССР.

Для первого этапа характерен симбиоз развития научно-технического прогресса и особенностей функционирования административно-командной системы управления. Контролируя производство и распределение материальных богатств, Коммунистическая партия Советского Союза стала руководящей и направляющей силой общества. Фактически партийно-государственный аппарат превратился в господствующий класс – номенклатуру, а силовые ведомства, как его непосредственная опора, получили приоритет в развитии.

В 1966 г. одним из первых воссоздан союзный орган внутренних дел – Министерство охраны общественного порядка СССР (МООП), во главе которого встал Н. А. Щелоков². Вскоре Щелоков направил Л. И. Брежневу записку «О неотложных мерах по укреплению органов милиции и повышению их авторитета»³. В частности, недостат-

¹ Смещение Н. С. Хрущева. URL: https://hrono.ru/dokum/196_dok/1964hrushgo.php?ysclid=m88fj9jbtn683121246 (дата обращения: 15.01.2025).

² При этом МООП РСФСР было упразднено в целях экономии средств.

³ В том числе в связи с произошедшими в 1967 г. антимилицейскими восстаниями во Фрунзе и Чимкенте.

ки профессиональной подготовки сотрудников предлагалось ликвидировать путем создания подразделений политико-воспитательной работы, ставились вопросы о повышении денежного довольствия личного состава и техническом перевооружении органов милиции.

В январе 1968 г. МООП СССР было реорганизовано в Министерство внутренних дел (МВД) СССР, активно велся поиск новых организационных форм охраны порядка и борьбы с преступностью. Начался процесс обновления нормативной правовой базы. В частности, 18 февраля 1966 г. Совет Министров СССР принял Постановление № 129 «Об утверждении Типового положения о вневедомственной охране при органах милиции», а 23 июля того же года – Постановление № 571 «О мерах по усилению борьбы с преступностью», действовавшее вплоть до 2020 г. Усилились административная и уголовная ответственность за хулиганские действия, был введен гласный административный надзор за рецидивистами, а также за лицами, освобожденными из мест лишения свободы.

В феврале 1969 г. в центральном аппарате вместо Главного управления милиции МВД СССР был образован ряд самостоятельных структурных подразделений: Главное управление уголовного розыска (ГУУР), управление по борьбе с хищениями социалистической собственности (УБХСС), управление Государственной автомобильной инспекции (УГАИ) и др.

В 1971 г. при городских и районных органах внутренних дел создаются специальные комендатуры по учету и надзору за условно осужденными к лишению свободы с обязательным привлечением их к труду и условно освобожденными из мест лишения свободы для работы на строительстве предприятий народного хозяйства. Увеличение профилактической составляющей в деятельности органов правопорядка привело к образованию в 1974 г. соответствующей службы, имеющей в своем составе подразделения общей профилактики, индивидуальной профилактики и руководства участковыми инспекторами, профилактики правонарушений несовершеннолетних.

Профилактическая работа среди несовершеннолетних была на особом контроле. На базе детских комнат милиции создавались инспекции по делам несовершеннолетних (ИДН), тесно взаимодействовавшие с педагогическими и трудовыми коллективами, комсомольскими организациями, общественными воспитателями несовершеннолетних.

Основные изменения в структуре и деятельности органов внутренних дел нашли отражение в Положении о советской милиции¹. Главные задачи милиции были определены так: «обеспечение общественного порядка, предупреждение и пресечение преступлений и других правонарушений, охрана социалистической собственности, прав и законных интересов граждан, предприятий, организаций и учреждений от преступных посягательств и иных антиобщественных действий, своевременное и полное раскрытие преступлений»².

В состав милиции (как части МВД) вошли подразделения «административной (наружной) службы, уголовного розыска, борьбы с хищениями социалистической собственности и спекуляцией, паспортной работы, государственной автомобильной инспекции... строевые и специальные части и подразделения, специальные школы, учебные пункты, научно-исследовательские и другие учреждения и подразделения... На железнодорожном, водном и воздушном транспорте... – подразделения транспортной милиции»³. Аналогичным образом стала выглядеть структура органов внутренних дел и на местах.

Органы внутренних дел в своей повседневной деятельности должны были подчиняться «как соответствующим Советам депутатов трудящихся и их исполнительным и распорядительным органам, так и вышестоящим органам внутренних дел». Далее в Постановлении конкретизировалась роль руководящих структур: «Советы депутатов трудящихся и их исполнительные и распорядительные органы регулярно рассматривают отчеты органов внутренних дел о деятельности милиции, оказывают необходимую помощь милиции в организации работы, в решении хозяйственных вопросов и удовлетворении культурно-бытовых нужд личного состава»⁴.

¹ Об утверждении Положения о советской милиции: постановление Совмина СССР от 17 августа 1962 г. № 901. URL: <https://docs.cntd.ru/document/901975571?ysclid=m88fndlvbw316921443> (дата обращения: 15.01.2025).

² О дальнейшем совершенствовании правового регулирования деятельности советской милиции: постановление Совета Министров СССР от 8 июня 1973 г. № 385. Ст. 1. URL: <https://docs.cntd.ru/document/9044424?ysclid=m88fomme5150706752> (дата обращения: 15.01.2025).

³ Там же. Ст. 6.

⁴ О дальнейшем совершенствовании правового регулирования деятельности советской милиции: постановление Совета Министров СССР от 8 июня 1973 г. № 385. Ст. 8.

В этом документе обстоятельно определялись обязанности и права милиции в строго определенной последовательности, а также материально-техническое обеспечение, порядок приема на службу и ряд других положений.

Как видно, особое внимание милиции во второй половине 60-х – 70-х гг. XX в. было направлено на охрану социалистической собственности и социалистической законности. Вопросы безопасности личности оказались на втором плане, как и факторы, влияющие на развитие и обострение криминогенной обстановки.

Предпринятые в послевоенные годы меры по развитию системы среднего и высшего образования сотрудников милиции стали важным условием для повышения уровня квалификации специалистов органов внутренних дел. На стабилизации кадрового состава положительно сказались принятые в 70-е гг. меры по повышению денежного содержания сотрудников, развитие ведомственных учебных заведений, ориентированных на подготовку специалистов с высшим образованием. Стали решаться вопросы обеспечения сотрудников ОВД жильем, необходимым санаторно-курортным лечением, предоставления социальной и правовой защиты. Но вопросы подбора, подготовки и расстановки кадров оставались приоритетными.

Предлагалось реализовать специальный комплекс мер: комплектование милиции лучшими представителями трудовых коллективов с обязательным обсуждением их кандидатур на партийных, комсомольских, профсоюзных собраниях и их рекомендацией; системная профессиональная подготовка кадров – путем организации обучения (или стажировки в занимаемой должности) как непосредственно в подразделениях милиции, так и в специализированных вузах, ссузах и иных образовательных центрах, предоставляющих соответствующую возможность обучения и переобучения. Это позволило прекратить прием на работу лиц, не имеющих среднего образования¹.

Большое внимание уделялось укреплению уголовного розыска и следственной части. Так, в октябре 1967 г. в Волгограде открыла свои двери Высшая следственная школа, призванная обеспечить

¹ О серьезных недостатках в деятельности милиции и мерах по дальнейшему ее укреплению: постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 19 ноября 1968 г. № 902-316. URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=23291#oHMYLgUKay7QvO4Q> (дата обращения: 15.01.2025).

органы внутренних дел профессионалами¹. С 1972 г. по 1982 г. вполнину увеличились штаты уголовного розыска, поскольку в этот период произошел двукратный рост преступности.

В конце 1970 – начале 1980-х гг. на передний план вышла борьба с хозяйственными преступлениями и спекуляцией. Милиция, выполняя правительственный заказ, сосредоточила свои усилия на борьбе с торговой «мафией». Необходимо было создавать спецподразделения по борьбе с окрепшей организованной преступностью, однако реальных мер власти в то время не предприняли.

После смерти Л. И. Брежнева, в ноябре 1982 г., Пленум ЦК КПСС избрал Генеральным секретарем Ю. В. Андропова. Через месяц был освобожден от должности министр внутренних дел СССР Н. А. Щелоков, в деятельности которого комплексная проверка вскрыла многочисленные злоупотребления. В помощь новому министру В. В. Федорчуку в МВД были направлены 150 сотрудников Комитета государственной безопасности (КГБ), начались массовые увольнения. Существенно повысить эффективность деятельности милиции эти меры не смогли, но создали нервную обстановку в коллективах.

§ 2. Органы внутренних дел в период перестройки (вторая половина 80-х гг. XX в.)

На деятельность органов внутренних дел в разные периоды отечественной истории оказывало влияние множество факторов и – не в последнюю очередь – тот политический курс, который проводило действующее правительство. Как известно, Л. И. Брежнев инициировал борьбу с хулиганством (1966 г.), Ю. В. Андропов – с нарушениями трудовой дисциплины (1982–1983 гг.), М. С. Горбачев – с пьянством (1985 г.) и нетрудовыми доходами (1986 г.). Но это были кампании, отвлекающие внимание от главного. Главное же заключалось в том, что страна была на пороге глобальных преобразований, которые должны были охватить все сферы жизни общества – экономику, политику, общественную жизнь, культуру, национальные отношения и многое другое. Сама атмосфера свободы

¹ Сегодня – Волгоградская академия МВД России.

и гласности в советском обществе включила в повестку дня необходимость комплексной реформы правоохранительной системы, в т. ч. организационную перестройку, обновление правовой базы органов внутренних дел.

Важным проявлением гласности стало рассекречивание статистики и проблем, вызванных развитием преступности, результатов деятельности МВД. В продолжение традиции, которая формировалась еще при Щелокове, новый министр В. В. Бакагин уделял большое внимание установлению тесных контактов работников милиции с учреждениями культуры, средств массовой информации. Считая МВД чрезвычайно централизованной системой, министр провозгласил одним из направлений демократизации децентрализацию управления, передачу полномочий нижестоящим органам.

В октябре 1989 г. было воссоздано МВД РСФСР¹. Министром внутренних дел РСФСР стал В. П. Трошин, имевший большой опыт оперативной и руководящей работы в органах внутренних дел. Сложность работы российского министерства в этот период была обусловлена отсутствием соответствующей нормативной правовой базы и наличием острого конфликта с союзным министерством.

Взятый Председателем Верховного Совета РСФСР курс на обновление руководства республики внес коррективы и в работу министерства. В сентябре 1990 г. министром был назначен В. П. Баранников. Он занимал эту должность до августа 1991 г.

Организационное становление министерства к этому времени уже произошло, приоритетной оказалась кадровая политика. По решению ЦК КПСС Министерство внутренних дел и Министерство юстиции разработали первый в истории СССР Закон «О советской милиции». Закон, принятый 6 марта 1991 г. Верховным Советом СССР, проходил предварительное рассмотрение в ЦК партии и принимался старым составом Верховного Совета СССР, который не учел многие прогрессивные идеи. К этому времени были приняты соответствующие законы в УССР, БССР, МССР, ЛССР и других республиках.

¹ Об утверждении Указа Президиума Верховного Совета РСФСР «Об образовании союзно-республиканского Министерства внутренних дел РСФСР» и о внесении изменений в Закон РСФСР «О Совете Министров РСФСР»: закон РСФСР от 27 октября 1989 г. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&link_id=16&nd=102010213&ysclid=m88g9sqb3r164202965 (дата обращения: 15.01.2025).

18 апреля 1991 г. Верховный Совет РСФСР принял Закон РСФСР «О милиции», появление которого было обусловлено насущными потребностями строящегося демократического общества, главными ценностями которого являлись верховенство закона, справедливость и соблюдение прав и свобод личности. Однако все основные вопросы организации и деятельности милиции России решались на уровне высших органов государственной власти СССР.

Органам внутренних дел приходилось выполнять свои практические обязанности в сложных условиях. Формирующийся в государстве плюрализм мнений повлек за собой демонстрации, митинги, а иногда и общественные беспорядки. Разумеется, милиция не могла находиться в стороне от этих событий, но поддержание общественного порядка при проведении массовых общественно-политических мероприятий, с которыми сотрудники правоохранительных органов столкнулись впервые, требовало наличия особых, пока еще не сформированных навыков.

Кроме того к середине 1980-х гг. обозначились тревожные тенденции роста преступности, усиления таких ее свойств, как рецидивность и организованность. Каждое четвертое преступление совершалось лицами, ранее судимыми, а каждое восьмое – группой. В целях противодействия развитию этих тенденций МВД СССР издало соответствующие организационно-распорядительные документы, а на коллегии министерства в сентябре 1985 г. был рассмотрен вопрос о мерах по усилению борьбы с опасными проявлениями групповой преступности. В качестве решения предлагалось создать в министерствах внутренних дел союзных и автономных республик, управлениях внутренних дел (УВД) краевых, областных исполнительных комитетов подразделения по борьбе с опасными проявлениями групповой преступности.

Проблема оказалась масштабнее, чем виделась изначально. К тому же гласность сделала возможным обнародование реальной статистики преступности в стране. С целью разрешения этой проблемы в конце 1988 г. было создано управление по борьбе с организованной преступностью – Шестое управление МВД СССР, а в начале 1989 г. – Главное управление по борьбе с организованной преступностью. В марте 1990 г. в МВД РСФСР, МВД автономных республик и ГУВД образованы шестые специализированные управления, а в ряде областных ГУВД и УВД – оперативно-разыскные бюро (ОРБ).

С 1976 г. по 1985 г. количество лиц, употребляющих наркотические средства и психотропные вещества, возросло в десятки раз. Их число увеличивалось, и зависимость захватывала все более молодых людей. Повышение спроса на наркотики неизбежно стимулировало рост наркопреступности, в связи с чем был существенно увеличен штат сотрудников, специализирующихся на борьбе с незаконным оборотом наркотических веществ. В 1990 г. за счет перераспределения штатной численности ГУУР и ГУБХСС создано Управление по борьбе с распространением наркомании ГУУР МВД СССР. Общее число сотрудников, занимавшихся этой деятельностью, возросло почти до 1 000 человек.

В начале 80-х гг. XX в. резко возрос и уровень хищений социалистической собственности, в связи с чем штатная численность службы БХСС увеличилась на 2 800 человек.

Распространение алкоголя, так же, как и наркотиков, стало благоприятной средой для развития преступности. Усиление борьбы с пьянством¹ и самогоноварением² предполагало повышение ответственности руководителей предприятий, организаций и учреждений, проявлявшейся в формировании нетерпимого отношения к употреблению алкоголя, более активное вовлечение граждан в общественно-политическую жизнь, пробуждение интереса к искусству, физической культуре и спорту. Советам министров союзных республик было поручено – среди прочего – всемерно способствовать развитию коллективного садоводства и огородничества. Активная деятельность милиции по искоренению «зеленого змия» также принесла ощутимые плоды.

Однако сохранение командно-административных мер, слабость экономической базы, а также охватившая правоохранительные органы СССР коррупция не позволили закрепить позиции, достигнутые в борьбе с криминальным миром. В 1988 г. вновь был отмечен

¹ Об усилении борьбы с пьянством: указ Президиума Верховного Совета СССР от 16 мая 1985 г. № 2458-XI. URL: <https://docs.cntd.ru/document/9007335?ysclid=m88gvrwsz3972561545> (дата обращения: 15.01.2025).

² О мерах по преодолению пьянства и алкоголизма, искоренению самогоноварения: постановление Совета Министров СССР от 7 мая 1985 г. № 410. URL: <https://docs.cntd.ru/document/765707559?ysclid=m88gwqjtwg842389163> (дата обращения: 15.01.2025).

рост преступности (зарегистрировано преступлений – 1 млн 867 тыс., остались нераскрытыми – 463 тыс., в т. ч. 558 убийств).

Опытные кадры, особенно из подразделений, напрямую связанных с борьбой с преступностью (уголовный розыск, БХСС, следствие) стали покидать службу или переходить в другие подразделения. За два года (1987–1988 гг.) 7,7 тыс. работников уголовного розыска (каждый шестой) перешли в другие службы. Из БХСС ушло 3,5 тыс. человек, из следствия – 3,1 тыс. В результате в этих службах к концу 80-х гг. около половины сотрудников имели стаж до трех лет. На 1 марта 1985 г. некомплект в милиции составлял 62,6 тыс. человек.

Серьезные недостатки имелись в системе профессиональной подготовки в рамках ведомственных учебных заведений. Так, ежегодно с дневных отделений школ милиции отчислялось до 10 % курсантов, а с вечерних и заочных – до 20 % слушателей. Многие выпускники учебных заведений МВД не обладали твердыми знаниями законодательства, навыками предупреждения и раскрытия преступлений. Еще сложнее была ситуация с рядовым составом органов внутренних дел.

Другой негативной тенденцией стало растущее из года в год число различного рода правонарушений и преступлений, совершенных сотрудниками милиции. В 1988 г. были привлечены к ответственности за нарушения законности 9,9 тыс. сотрудников (рост на 12,2 % по сравнению с 1987 г.), к уголовной ответственности – 1 475 человек, наказаны за укрытие и фальсификацию почти 2 тыс. человек¹.

Причиной снижения эффективности деятельности милиции в рассматриваемый период была и кадровая нестабильность: за несколько лет (с 1983 г. по 1991 г.) сменилось 6 министров внутренних дел СССР – В. В. Федорчук (1982–1986), А. В. Власов (1986–1988), В. В. Бакатин (1988–1990), Б. К. Пуго (1990–1991), В. П. Баранников (1991). При каждой ротации вносились изменения в структуру МВД, менялись кадры разного уровня.

Особенно «отличился» в перестроечный период министр внутренних дел СССР В. В. Бакатин. Не являясь профессионалом милицейской службы, он привнес излишнюю гласность в работу МВД.

¹ Румянцева В. Г. Социальный контроль в свете правовых реалий современной России // История государства и права. 2006. № 7. С. 9.

В частности, в соответствии с его приказом был разрушен институт осведомителей, наличие которого являлось неотъемлемым условием эффективного функционирования органов внутренних дел. Кроме того во время пребывания на посту министра В. В. Бакатин издал приказ, согласно которому работники милиции получили право работать по совместительству, что в условиях 90-х гг. вело к развалу правоохранительной системы как таковой.

В 1989–1991 гг. милиция была активно вовлечена в политику, будучи задействованной в пресечении конфликтов на национальной почве (Нагорный Карабах, Ферганская долина и т. д.). Оказалось, что органы внутренних дел, действуя в штатном режиме, были неспособны обеспечить правопорядок в условиях демократизации общества при массовых уличных акциях.

Исходя из новой общественно-политической ситуации, МВД СССР в ноябре 1987 г. приняло решение создать отряды милиции специального назначения (спецназ) в Москве и некоторых других регионах страны как специальные подразделения милиции по борьбе с участниками митингов и массовых шествий. Приказом МВД СССР от 3 октября 1988 г. вместо милицейского спецназа были образованы отряды милиции особого назначения (ОМОН), основной задачей которых стало поддержание порядка при проведении различных массовых мероприятий, во время стихийных бедствий, катастроф, при силовом обеспечении милицейских спецопераций и т. д. Вскоре такие подразделения появились в республиканских, краевых центрах.

Таким образом, перестроечный этап в истории нашей страны привел к дезорганизации и деморализации органов внутренних дел, к резкому снижению авторитета и силы органов внутренних дел, а участие милиции в межнациональных конфликтах, в подавлении массовых антиправительственных демонстраций и митингов нанесло сокрушительный удар по морально-политическим ценностям.

В итоге 25 декабря 1991 г. Президент СССР М. С. Горбачев сложил свои полномочия, СССР как государство и субъект международного права прекратило свое существование.

ГЛАВА 12. ОРГАНЫ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ИХ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ РАЗВИТИЯ СТРАНЫ

§ 1. Государственное строительство Российской Федерации и реформирование милиции в 90-е гг. XX в.

На рубеже 80–90-хх гг. прошлого века еще в рамках союзного государства начался процесс суверенизации прибалтийских республик. Руководство РСФСР поддержало эту инициативу, последствия которой, безусловно, отразились на деятельности правоохранительной системы.

В октябре 1989 г. было образовано союзно-республиканское Министерство внутренних дел РСФСР, а в декабре этого же года – утверждена структура центрального аппарата министерства, включающая министра, 7 заместителей, коллегиию из 17 человек, многочисленные главки, управления и отделы¹.

Декларация «О государственном суверенитете РСФСР»² установила главенство Конституции РСФСР и законов РСФСР на всей территории республики, а также право приостанавливать на ее территории действие актов СССР, вступающих в противоречие с суверенными правами РСФСР. В результате МВД РСФСР оказалось выведенным из подчинения союзному министерству и подчиненным только Совету Министров РСФСР.

Помимо уже ставших традиционными главков в структуре МВД РСФСР появилось Управление по экономическим преступлениям, Главное управление ГАИ, Контрольно-ревизионное управление, Штаб и др.

Период с августа 1991 г. до декабря 1993 г. был насыщен не только преобразованиями, но и поистине революционными событиями.

¹ Об утверждении Указа Президиума Верховного Совета РСФСР «Об образовании союзно-республиканского Министерства внутренних дел РСФСР» и о внесении изменений в Закон РСФСР «О Совете министров РСФСР»: закон РСФСР от 27 октября 1989 г. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&link_id=16&nd=102010213&ysclid=m88h5ухan2456469166 (дата обращения: 15.01.2025).

² Принята I Съездом народных депутатов РСФСР 12 июня 1990 г.

Первый и последний Президент СССР М. С. Горбачев, понимавший, что СССР фактически перестает существовать, начал готовить новый союзный договор, подписать который планировалось в конце августа 1991 г. Однако ряд высокопоставленных членов ЦК КПСС (Г. И. Янаев, В. А. Крючков, Б. К. Пуго и др.), не согласных с политикой перестройки, самопровозгласили созданный ими Государственный комитет по чрезвычайному положению (ГКЧП) главным органом власти в стране¹.

Свержение ГКЧП «...придало новый мощный импульс концентрации управленческих полномочий в руках исполнительной власти России, олицетворяемых институтом президента. Это было связано с представлением о том, что в период динамичных экономических и политических изменений страна нуждается в усилении исполнительной власти, которая должна квалифицированно и оперативно решать выдвигаемые жизнью проблемы. На государственно-политическом уровне это вело к изменению существовавшей в СССР системы советской власти, которая соединяла законодательные, распорядительные и контрольные функции»².

После того, как 25 декабря 1991 г. М. С. Горбачев сложил с себя обязанности Президента СССР, вся полнота власти перешла к Б. Н. Ельцину и главам бывших союзных республик.

Постановлением Верховного Совета РСФСР Президенту предоставлялось право впредь до принятия закона РСФСР об управлении краем, областью отстранять от должности председателей (всех уровней) Советов народных депутатов в случае неисполнения этими Советами законодательства РСФСР, указов Президента РСФСР, актов Правительства РСФСР, а также исполнения ими решений антиконституционных органов. Кроме того вводилась должность главы администрации – как руководителя соответствующего исполнительного органа – в крае, области и т. д., а Президенту РСФСР предоставлялось право единолично назначать глав администраций и освобождать их от этих должностей³.

¹ В отечественной истории события 18–21 августа 1991 г. были названы августовским путчем.

² Милов Л. В. История России с древнейших времен до начала XXI века: учебник. В 3 т. / под ред. Л. В. Миловой. Т. 3. М.: Эксмо, 2006. 960 с.

³ О дополнительных полномочиях Президента РСФСР по обеспечению законности деятельности советов народных депутатов в условиях ликвидации последствий

Указанное постановление существенно меняло систему управленческих отношений, ограничивая властные функции Советов и усиливая «вертикаль власти», подчиненную непосредственно президенту. Подбор кандидатов на должности глав администраций и координацию их деятельности осуществляло Контрольное управление Администрации Президента России.

Как известно, многое из нового – это хорошо забытое старое. Стремление к концентрации власти нашло отражение и в попытке руководства республики создать объединенное силовое ведомство из органов госбезопасности и внутренних дел по типу существовавшего в начале 1950-х гг. Соответствующий указ Президента РСФСР сразу же после опубликования вызвал серьезную озабоченность в обществе¹.

Незадолго до этих событий, 12 июля 1991 г., был создан Конституционный суд РСФСР – высший судебный орган конституционного контроля². В СССР аналогичные функции возлагались на Комитет конституционного надзора (ККН СССР). Оперативно рассмотрев ходатайство депутатов ВС РСФСР о проверке конституционности Указа Президента РСФСР от 19 декабря 1991 г. № 289 «Об образовании Министерства безопасности и внутренних дел РСФСР», Конституционный суд решением от 14 января 1992 г. отменил его, признав не соответствующим Основному закону. Таким образом, очередное слияние органов госбезопасности и внутренних дел не состоялось.

В экономике РСФСР в этот период сочетались антикризисные меры и рыночные преобразования. Начало 1992 г. ознаменовалось ослаблением государственного регулирования в области ценообразования: на подавляющее большинство товаров и услуг, за исключением ряда социально значимых, цены были освобождены³.

попытки государственного переворота в СССР: постановление Верховного Совета РСФСР № 1626-1 от 21 августа 1991 г. // Ведомости съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 34. Ст. 1125.

¹ Об образовании Министерства безопасности и внутренних дел РСФСР: указ Президента РСФСР от 19 декабря 1991 г. № 289. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/617> (дата обращения: 15.01.2025).

² О Конституционном Суде РСФСР: закон РСФСР от 12 июля 1991 г. № 1599-1. URL: <https://base.garant.ru/4092685/?ysclid=m88hyxv6ka521737672> (дата обращения: 15.01.2025).

³ О мерах по либерализации цен: указ Президента РСФСР от 3 декабря 1991 г. № 297. URL: <https://base.garant.ru/10164438/?ysclid=m88i14aivr402173819> (дата обращения: 15.01.2025).

Перемены в структуре экономики и общественной жизни неминуемо привели к трансформации преступности. На фоне роста общеуголовных (кражи, грабежи, вымогательство, хулиганство и др.) появились и почти неизвестные ранее в стране преступления, такие как захват заложников, терроризм, заказные убийства. Активизировались наркосбытчики и торговцы оружием. Произошло беспрецедентное по масштабам взаимодействие госчиновников и криминальных группировок.

В ответ на рост преступности внутри системы МВД наметилась тенденция к развитию специализированных структур. Так, в 1991 г. были образованы два новых главка: по организованной преступности и по экономическим преступлениям. В 1992–1993 гг. сформированы специальные отряды быстрого реагирования (СОБР) и отряды милиции особого назначения (ОМОН) в каждом регионе¹.

Появление нового закона о милиции стало своего рода ответом на запросы людей, ратовавших за демократизацию, верховенство закона, справедливость и соблюдение прав и свобод личности, и заложило основы реформирования правовых и организационных начал советской милиции, которые все более противоречили новым условиям ее деятельности².

В целом для начала 90-х гг. XX в. была характерна либерализация системы МВД. Примеров ее проявления много, в т. ч. некоторые принятые нормативные правовые акты. Так, на основании Закона РФ от 24 сентября 1992 г. № 3536-1 «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации» было запрещено привлекать внутренние войска для пресечения собраний, демонстраций и т. д., в соответствии с Законом РФ от 12 июня 1992 г. № 2988-1 «О внесении изменений и дополнений в Исправительно-трудовой кодекс РСФСР, Уголовный кодекс РСФСР и УПК РСФСР» изменились условия содержания заключенных: они получили новые права – на свободу совести и вероисповедания, на личную безопасность, на отпуск (некоторые – с правом выезда за пределы исправи-

¹ Указом Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 157 отряды мобильные особого назначения Министерства внутренних дел Российской Федерации вошли в состав нового ведомства – Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации (Росгвардии).

² О милиции: закон Российской Федерации от 18 апреля 1991 г. № 1026-1. URL: <https://base.garant.ru/3984984/?ysclid=m881z1dzf828756311> (дата обращения: 15.01.2025).

тельных учреждений), льготы (например, женщины, имеющие детей и др.).

Существовавшая на протяжении многих лет Советской власти система опоры на общественность (ДНД, опорные пункты милиции и т. д.) была разрушена, а другие формы взаимодействия милиции и населения не появились. Это неминуемо вело к утрате доверия населения к органам внутренних дел.

18 июля 1996 г. Президентом Российской Федерации издан Указ № 1039 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации». Этим нормативным правовым актом на МВД были возложены следующие функции: разработка и принятие в пределах своей компетенции мер по защите прав и свобод человека и гражданина, защите объектов независимо от форм собственности, обеспечению общественного порядка и общественной безопасности; организация и осуществление мер по предупреждению и пресечению преступлений и административных правонарушений, выявлению, раскрытию и расследованию преступлений; руководство органами внутренних дел и внутренними войсками в целях выполнения возложенных на них задач и принятие мер по оптимизации их деятельности; совершенствование нормативной правовой основы деятельности органов внутренних дел и внутренних войск, обеспечение законности в их деятельности и др.

Таким образом, в 90-х гг. прошлого столетия в результате противоречивых и несистемных реформ, предпринятых в таких сферах, как государственное строительство и экономика, обострения социальной напряженности, возникновения и развития внутренних вооруженных конфликтов органы внутренних дел, как и большинство других силовых структур, столкнулись с организационной нестабильностью, кадровым голодом и другими проблемами, пути решения которых еще только предстояло найти.

§ 2. Органы внутренних дел Российской Федерации в начале XXI в.

Избрание В. В. Путина Президентом Российской Федерации в 2000 г. обозначило курс на укрепление государственности. Ослабление федерального центра в конце XX в. на фоне активизации региональных политических элит, стремившихся к расширению своей власти, не позволяло проводить эффективные социально-политические и экономические преобразования. С целью усиления вертикали исполнительной власти уже в мае 2000 г. Указом Президента Российской Федерации было создано семь¹ федеральных округов – макрорегионов, объединяющих субъекты государства: Северо-Западный, Центральный, Приволжский, Южный, Уральский, Сибирский и Дальневосточный².

Федеральные округа возглавили полномочные представители президента, координирующие деятельность местных органов власти на основе общероссийского законодательства. Одновременно региональные конституции, законы, указы стали приводиться в соответствие с общефедеральными нормами. Изменились порядок формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и отношения между Государственной Думой и органами высшей исполнительной власти. Общими усилиями удалось преодолеть характерную для ельцинского периода конфликтность между парламентом и президентом. В нижней палате парламента, отражающей социально-политическую структуру общества, сформировалось устойчивое и центристское пропрезидентское большинство.

Значительные структурные изменения произошли и в правоохранительной системе государства. При этом наиболее амбициозными стали планы по радикальной перестройке системы МВД России.

В июне 2001 г. была утверждена новая структура центрального аппарата министерства³. В частности, его подразделения объедини-

¹ В 2010 г. количество федеральных округов увеличено до восьми в связи с выделением из Южного федерального округа Северо-Кавказского федерального округа.

² Ряд ученых относит федеральные округа к числу административно-территориальных единиц.

³ О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации: указ Президента РФ от 4 июня 2001 г. № 644. URL: <https://base.garant.ru/4002469/?ysclid=m88i3b6wtf418139799> (дата обращения: 15.01.2025).

лись в три основных блока – службы: криминальной милиции, общественной безопасности и тыла. Для координации деятельности в сфере внутренних дел субъектов Российской Федерации были созданы Главные управления МВД России по федеральным округам.

Большая часть функций Федеральной службы налоговой полиции Российской Федерации (ФСНП), упраздненной в июле 2003 г., и штат в 16 тыс. единиц были переданы МВД России, а материальная база и штат в 40 тыс. единиц – выделенному из МВД России Государственному комитету Российской Федерации по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ¹.

Кроме того на базе МВД России предполагалось создать муниципальную (местную) милицию, федеральную полицию, а также Федеральную службу расследований и Национальную гвардию.

К примеру, в состав муниципальной милиции в разные годы работы над реформой предлагалось включить дежурные части, подразделения патрульно-постовой службы, участковых уполномоченных, инспекции по делам несовершеннолетних и иные подразделения по охране общественного порядка, материально-техническое обеспечение и финансирование которых должно было осуществляться из муниципальных бюджетов.

В ведении федеральной полиции планировалось оставить уголовный розыск, подразделения по борьбе с организованной преступностью, незаконным оборотом наркотиков, лицензионно-разрешительной работы, безопасности дорожного движения, а также вопросы миграции.

Поскольку власти были решительно настроены завершить разработку реформы МВД, назрела идея приобщить к этому процессу население страны. В августе 2010 г. Президент России Д. А. Медведев предложил переименовать милицию в полицию и опубликовать соответствующий законопроект для всеобщего обсуждения в сети Интернет.

Таким образом, Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» и ряд последовавших за ним нормативных правовых актов (Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, Типовое положение о территориальном органе Министер-

¹ С 2004 по 2016 г. – Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков (ФСКН России).

ства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации и др.) обеспечили наличие законодательной основы модернизации этого силового ведомства.

Закон о полиции не только вернул органам охраны общественного порядка первоначальное название («полиция»), но и имел современное гуманистическое идеологическое основание. Впервые в истории органов внутренних дел приоритетной деятельностью стала защита личности и общества, их ценностей. Принципы открытости и беспристрастности скрепили партнерскую модель взаимоотношений полиции и общества и стали фундаментом для формирования устойчивого доверия населения к органам внутренних дел. В Российской Федерации была создана солидная нормативная правовая база, открывающая органам внутренних дел широкие возможности для успешного решения поставленных перед ними задач.

Отметим, что принятием нового фундаментального закона реформирование МВД России не завершилось. В частности, 5 апреля 2016 г. Президент России В. В. Путин подписал указ о создании на основе Внутренних войск МВД России Войск национальной гвардии Российской Федерации, входящих в структуру Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации (Росгвардии)¹. В новое силовое ведомство также вошли подразделения МВД России, осуществляющие надзор за соблюдением законодательства в сфере оборота оружия и частной охранной деятельности, а также вневедомственная охрана, СОБР, ОМОН и др.

Тогда же, 5 апреля 2016 г., была упразднена ФСКН России. Ее функции и полномочия, переданные МВД России, приняло Главное управление по контролю за оборотом наркотиков².

В настоящее время штатная численность органов внутренних дел, включая полицию, составляет более 938 тыс. человек.

Уважение и защита прав и свобод человека и гражданина, мужественность, честность и бдительность в борьбе с преступностью,

¹ Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации: указ Президента РФ от 5 апреля 2016 г. № 157. URL: <https://base.garant.ru/71368610/?ysclid=m88i4e0aub494200645> (дата обращения: 15.01.2025).

² О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции: указ Президента РФ от 5 апреля 2016 г. № 156. URL: <https://base.garant.ru/71368660/?ysclid=m88i5p7so6964327873> (дата обращения: 15.01.2025).

достойное исполнение своего служебного долга – вот основные принципы, личностные черты и профессиональные качества, которыми должны сегодня обладать сотрудники органов внутренних дел, присягающие на верность Родине и Закону. Именно таким профессионалам, эффективно и слаженно выполняющим свою работу, по плечу любые задачи.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Охрана общественного порядка, жизни, здоровья, собственности, принуждение к исполнению правовых норм (обычаев, декретов, законов), наказание за совершенные преступления – функции основного государственного института в этой сфере – органов внутренних дел и тесно связанных с ними различных общественных институтов.

В период существования Древнерусского государства с центром в Киеве и в период феодальной раздробленности, когда центр политической жизни перемещался на территорию северо-восточной Руси, государственные институты только зарождались, поэтому наряду с князем и его дружиной, наместниками и волостелями эту функцию выполняла сельская община и ее выборные люди – старосты, десятские, сотские.

В конце XV в., с образованием Русского централизованного государства, появились центральные органы управления (приказы), органы местного самоуправления (губные и земские избы), которые выполняли административно-полицейские функции, при этом сохранялось участие в охране общественного порядка выборных лиц от сельских общин.

В начале XVIII в. императором Петром I были заложены основы городской полиции. В правление императрицы Анны Иоанновны завершилось формирование полицейских учреждений во всех крупных городах Российской империи. Екатерина II создала сельскую полицию и произвела реорганизацию городской полиции. Полицейская система, сформированная к концу XVIII в., была многоуровневой, ее деятельность определяли принципы единоначалия и коллегиальности, задачи и основные направления работы были четко обозначены. Однако эта система имела существенный недостаток – она была незавершенной, так как состояла из самостоятельных городских и сельских полицейских органов.

Создание императором Александром I Министерства внутренних дел как центрального органа управления полицией оказало серьезное влияние на организацию и деятельность местных полицейских учреждений. Впервые в истории страны был создан орган управления, объединивший полицию империи. Вместе с тем хаотичное смешение функций в сфере деятельности министерства не позволило качественно управлять органами охраны правопорядка,

а сами полицейские учреждения оказались не в состоянии успешно бороться с крупными антигосударственными преступлениями.

Восстание 14 декабря 1825 г. дало жизнь новому органу – политической полиции – III Отделению Его Императорского Величества канцелярии – жандармерии. Главной задачей III Отделения, как и Корпуса жандармов, стала борьба против инакомыслия и злоупотреблений с политической составляющей.

Отмена крепостного права, реформа местного самоуправления, создание прогрессивной судебной системы, военная реформа, реформа образования – все эти явления, изменяя – в разной степени – жизнь общества, требовали корректив и дополнений в организации и содержании деятельности полиции. Правительство Александра II объединило городские и уездные полицейские учреждения, которые стали называться уездными полицейскими управлениями. В ведении уездного полицейского управления оказывался не только уезд, но все города, находившиеся на его территории. Земские исправники переименовывались в уездных исправников.

В отличие от земских исправников, которые избирались местным дворянством и утверждались на должность Министерством внутренних дел, уездные исправники, полицмейстеры и их помощники определялись на должность и увольнялись губернатором или генерал-губернатором.

После революции 1917 г. и установления Советской власти в стране были созданы новые органы управления. Вопросы защиты революционного и общественного порядка, борьбы с преступностью оказались в ведении НКВД и Главного управления рабоче-крестьянской милиции.

На протяжении всего советского периода истории нашей страны трансформировалась структура органов внутренних дел, связанных с политическим курсом партийного и советского руководства, финансовым положением государства и другими обстоятельствами. Изменялись и их задачи, функции, полномочия, направления деятельности.

Декларация о государственном суверенитете Российской Федерации, федеральные законы, регламентирующие деятельность органов внутренних дел, а также ряд указов Президента России определили защиту жизни, здоровья, соблюдение иных прав и свобод граждан в качестве приоритетных задач, требующих особого внимания на современном этапе развития нашей страны.

СПИСОК РЕКОМЕНДУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Законы, нормативные правовые акты и иные официальные документы

1. Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (принята V Всероссийским съездом Советов в заседании от 10 июля 1918 г.) // КонсультантПлюс : справ.-правовая сист. – URL : <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=2929#W4ENhfUms9ChiR731> (дата обращения: 15.01.2025).

2. Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик СССР (утверждена постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов Союза Советских Социалистических Республик от 5 декабря 1936 г.) // КонсультантПлюс : справ.-правовая сист. – URL : <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=3007#5rSNhfUu7jgBPaZ11> (дата обращения: 15.01.2025).

3. Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик СССР (принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г.) // КонсультантПлюс : справ.-правовая сист. – URL : <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=3009#zasOhfUWsOFshVX01> (дата обращения: 15.01.2025).

4. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // КонсультантПлюс : справ.-правовая сист. – URL : https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения: 15.01.2025).

5. О милиции : закон РФ от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 // КонсультантПлюс : справ.-правовая сист. – URL : https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_59/ (дата обращения: 15.01.2025).

6. О полиции : федер. закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (посл. ред.) // КонсультантПлюс : справ.-правовая сист. – URL : https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_110165/ (дата обращения: 15.01.2025).

7. Временные правила об устройстве полиции в городах и уездах губерний, по общему учреждению управляемых, утв. 25 декабря 1862 г. // Полное собрание законов Российской империи, с 1649 г. Т. 27. 1802–1803. № 20406. – [б. г.] : Типография II Отделения Собственной его Императорского величества Канцелярии, 1830.

8. Устав благочиния или Полицейской : Часть первая, утв. в Санкт-Петербурге апреля 8 дня 1782 г. – Санктпетербург : Сенатская тип., 1782. – 75 с.

9. О Рабоче-Крестьянской Милиции (Положение) : декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 10 июня 1920 г. // Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства. – 1920. – № 79.

10. О Советской рабоче-крестьянской милиции : декрет Совета Народных Комиссаров // Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1919 г. Управление делами Совнаркома СССР. – Москва : [б. и.], 1943.

2. Научная и учебная литература

11. Андреева, И. А. История органов внутренних дел России / И. А. Андреева, Е. С. Зайцева. – Омск : Омская академия МВД России, 2017. – 275 с.

12. Ерошкин, Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России / Н. П. Ерошкин. – Москва : Высш. школа, 1968. – 368 с.

13. История органов внутренних дел России : учеб. пособие / А. Д. Гуляков, В. Н. Колемасов, А. В. Лобанов [и др.] ; под общ. ред. В. В. Гошуляка. – Пенза : Изд-во ПГУ, 2018. – 214 с.

14. История советской милиции. В 2 т. / С. М. Крылов, А. П. Косицын, С. В. Биленко [и др.] ; под ред. Н. А. Щелокова. – Москва : [б. и.], 1977. – 338 с.

15. Малыгин, А. Я. Правоохранительная система периода проведения новой экономической политики / А. Я. Малыгин // Проблемы развития правоохранительных органов: тр. академии. – Москва : Изд-во Акад. МВД России, 1994. – С. 55–63.

16. Министерство внутренних дел России (1802–2002) : ист. очерк : в 2 т. / под ред. В. П. Сальникова. – Санкт-Петербург : Фонд «Университет», 2002. – Т. 2. – 526 с.

17. Мулукаев, Р. С. История отечественных органов внутренних дел : учеб. для вузов / Р. С. Мулукаев, А. Я. Малыгин, А. Е. Епифанов ; под ред. Р. С. Мулукаева. – Москва : NOTA BENE Медиа Трейд Компания, 2005. – 336 с.

18. Мулукаев, Р. С. Милиция России (1917–1993). Историко-правовой очерк / Р. С. Мулукаев, Н. Н. Карташев. – Москва, 1995.

19. Мулукаев, Р. С. Советская милиция: этапы развития / Р. С. Мулукаев, А. Я. Малыгин ; под ред. А. П. Косицына. – Москва : [б. и.], 1985. – 148 с.

20. Сизиков, М. И. История полиции России (1718–1917): становление и развитие общ. регуляр. полиции в России XVIII в. / М. И. Сизиков. – Москва : АПО, 1992. – 66 с.

21. Тихомиров, М. Н. Пособие для изучения Русской Правды / М. Н. Тихомиров. – Москва : Изд-во Московского ун-та, 1953. – 192 с.

22. Тихомиров, М. Н. Соборное Уложение 1649 года / М. Н. Тихомиров, П. П. Епифанов. – Москва : Изд-во Московского ун-та, 1961. – 444 с.

ДЛЯ ЗАМЕТОК

ДЛЯ ЗАМЕТОК

Учебное издание

Рябов Сергей Иванович
Рябов Алексей Сергеевич

ИСТОРИЯ ОРГАНОВ
ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Учебное пособие

Редактор *А. Н. Гайворонская-Кантомирова*
Компьютерная верстка *Ю. В. Сиволапова*
Дизайн обложки *Н. А. Доненко*

Волгоградская академия МВД России.
400075, Волгоград, ул. Историческая, 130.

Редакционно-издательский отдел.
400005, Волгоград, ул. Коммунистическая, 36.

Подписано в печать 28.03.2025. Формат 60x84/16. Бумага офсетная.
Гарнитура Times New Roman. Физ. печ. л. 11,3. Усл. печ. л. 10,5.
Тираж 150 экз. Заказ № 12.

ОПиОП РИО ВА МВД России. 400005, Волгоград, ул. Коммунистическая, 36.