

История органов внутренних дел России: Учебное пособие /
В.И.Костин, С.В. Ханин. – Нижний Новгород: Нижегородская академия МВД
России, 2015. – 275 с.

Учебное пособие призвано оказать помощь в изучении ключевых проблем истории органов внутренних дел России, Оно окажет влияние на формирование у курсантов, слушателей, всего личного состава ОВД таких высоких морально-боевых качеств, как патриотизм, мужество, смелость, решительность, профессионализм. В истории органов внутренних дел немало страниц, которые не утратили своего значения в настоящее время, будут полезными и завтра. Знание истории своего ведомства будет воспитывать у каждого сотрудника, курсанта, слушателя чувство гордости за свою профессию, стремление быть достойным высокой чести стоять на страже Отечества, Закона и Правопорядка.

Введение, заключение, темы 1 - 4. 8 - к.и.н. доцент Ханин С.В.

Темы 5-7 – к.и.н., доцент Костин В.И.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	5
ЛЕКЦИЯ 1. Объект, предмет и методы изучения учебной дисциплины «История органов внутренних дел». Становление и развитие правоохранительных структур в IX-XVII вв.....	6
Вопрос 1. Объект, предмет, методы и содержание учебной дисциплины «История органов внутренних дел»	6
Вопрос 2. История создания и функционирования органов, осуществлявших полицейские функции в IX-XVII вв.....	13
ЛЕКЦИЯ 2. Полиция в системе органов внутренних дел в XVIII в.....	34
Вопрос 1. Учреждение и развитие полиции в первой половине XVIII в.	34
Вопрос 2. Поиск оптимальных форм построения общей полиции.....	47
ЛЕКЦИЯ 3. Образование и основные направления деятельности МВД Российской империи. Развитие органов внутренних дел во второй половине XIX в.	58
Вопрос 1. Образование МВД России и Министерства полиции	58
Вопрос 2. Развитие органов внутренних дел во второй половине XIX в.	73
ЛЕКЦИЯ 4. Органы внутренних дел на рубеже XIX - нач. XX вв.	83
Вопрос 1. Полиция России в условиях контрреформ	83
Вопрос 2. Полиция России в начале XX века	93
ЛЕКЦИЯ 5. Особенности становления и развития органов внутренних дел советского времени (1917-1929)	108
Вопрос 1. Создание и организационное оформление милиции Советской России.	108
Вопрос 2. Милиция в годы Гражданской войны и интервенции	117
Вопрос 3. Милиция в условиях перехода от войны к миру (начало 20-х годов)	132

ЛЕКЦИЯ 6. Развитие системы органов внутренних дел в предвоенные годы. Органы внутренних дел в годы Великой отечественной войны (1930-1945).....	148
Вопрос 1. Милиция в условиях кризиса общественных отношений в 30-е годы.	148
Вопрос 2. Деятельность милиции по охране народного достояния. Создание службы БХСС	160
Вопрос 3. Охрана общественного порядка и борьба с преступностью в годы Великой Отечественной войны	172
Вопрос 4. На фронтах Великой Отечественной войны.....	210
ЛЕКЦИЯ 7. Развитие и совершенствование органов внутренних дел после Великой Отечественной войны (1945-1985).....	220
Вопрос 1. Организационно-структурные изменения в милиции после Великой Отечественной войны	220
Вопрос 2. Охрана народного достояния в послевоенные годы.....	234
ЛЕКЦИЯ 8. Органы внутренних дел на современном этапе развития российского общества.....	242
Вопрос 1. Организационно - правовые мероприятия по укреплению милиции суверенной России.	242
Вопрос 2. Организация профессиональной подготовки и воспитательной работы с кадрами ОВД.....	254
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	266
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ.....	267

ВВЕДЕНИЕ

Общественная безопасность всегда была одной из базовых потребностей человека, обеспечение которой во многом обусловило развитие институтов государства и права. Сегодня она является не только неотъемлемым правом гражданина, но и важнейшей ценностью в любом обществе.

«История органов внутренних дел» занимает особое место среди учебных дисциплин, так как ее основной целью является создание информационных, методических условий для ознакомления слушателей с историей становления и развития той сферы общественной деятельности, в которой им предстоит реализоваться как специалистам.

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

В настоящее время органы внутренних дел реализуют широкий спектр функций, направленных на обеспечение прав и свобод граждан, защиту национальных интересов страны, обеспечение законности и правопорядка.

Учебное пособие призвано оказать помощь в изучении ключевых проблем истории органов внутренних дел России. Оно окажет влияние на формирование у курсантов, слушателей, всего личного состава ОВД таких высоких морально-боевых качеств, как патриотизм, мужество, смелость, решительность, профессионализм.

Творческое использование опыта прошлого в современных условиях является важной задачей сотрудников и руководителей служб и подразделений МВД.

**ЛЕКЦИЯ 1. Объект, предмет и методы изучения учебной дисциплины
«История органов внутренних дел». Становление и развитие
правоохранительных структур в IX-XVII вв.**

**Вопрос 1. Объект, предмет, методы и содержание учебной дисциплины
«История органов внутренних дел»**

История органов внутренних дел является одной из важных учебных дисциплин при осуществлении профессиональной подготовки квалифицированных кадров для подразделений полиции РФ. История органов внутренних дел закладывает историко-правовую основу профессиональной подготовки курсантов и слушателей, обогащает их знанием исторического опыта и закономерностей исторического развития российской государственности, связанных с развитием отечественных сил правопорядка.

В соответствии с государственными образовательными стандартами высшего и среднего специального образования с 1997 г. в вузах МВД РФ осуществляется преподавание учебной дисциплины «История органов внутренних дел», которая является важной частью специального юридического образования.

Предметом учебной дисциплины «История органов внутренних дел» являются место и роль органов внутренних дел в жизни общества, структуре государственного аппарата, обусловленность их деятельности материальными, социальными, культурными факторами, закономерности и особенности функционирования на всех этапах их развития.

История органов внутренних дел тесно взаимодействует с общеисторическими и историко-правовыми дисциплинами таким как «Теория государства и права», «История отечественного государства и права», «Отечественная история», что обеспечивает формирование методологической основы для восприятия других учебных дисциплин. Понятие «орган внутренних дел» невозможно раскрыть без

фундаментальных знаний в области теории государства и права о механизме функционирования государства, государственных органах и др. История отечественного государства и права, в свою очередь, позволяет рассматривать закономерности становления органов внутренних дел через общие тенденции развития Российского государства и права.

Цели изучения истории органов внутренних дел направлены на:

1. формирование у курсантов и слушателей научных знаний об основных закономерностях возникновения и развития правоохранительной деятельности в России;
2. изучение основных нормативно-правовых актов, регламентирующих деятельность органов внутренних дел на различных этапах развития российской государственности;
3. исследование структуры органов внутренних дел, особенностей их деятельности на протяжении различных этапов истории России;
4. использование исторических традиций органов внутренних дел в воспитании у курсантов и слушателей высоких моральных, нравственных и профессиональных качеств
5. определение значимости исторического опыта и возможность его использования в современных условиях.

Задачами дисциплины история органов внутренних дел являются:

- выработка историко-правового подхода в изучении проблем развития органов внутренних дел;
- усвоение общих закономерностей и обусловленности эволюции системы органов правопорядка (полиции – милиции), их трансформации и упразднения,
- выявление тенденций формирования и развития отечественных сил правопорядка, их социальное назначения и организации на определенных этапах российской истории: структура, функции, направления деятельности;
- усвоение важнейших периодов истории ОВД, выявление тенденций их развития на отдельных этапах российской истории;

- приобретение навыков самостоятельного анализа событий и оценки источников права в обеспечении общественной безопасности;
- изучение исторического опыта в организации взаимодействия между сотрудниками и населением на различных исторических этапах государственности в обеспечении правопорядка и общественной безопасности и применение его в современных условиях;
- развитие у курсантов и слушателей умения формулировать и обосновывать свою позицию в оценке событий в жизнедеятельности ОВД, а также навыка работы с научной литературой и источниками по истории органов внутренних дел.

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

- исторический метод. Предусматривает воспроизведение явлений в их хронологическом развитии, со всеми присущими чертами, особенностями, через которые проявляются общие закономерности развития ОВД;
- формально-юридический метод. Обеспечивает осуществление анализа нормативно-правовых материалов, регулирующих формирование и развитие органов внутренних дел;
- сравнительный метод. Позволяет сопоставить развитие органов правопорядка на различных этапах (досоветский, советский, постсоветский) их исторического развития и существования;

- метод единства исторического и логического. Включает сочетание описания хронологии исторических событий с теоретическим анализом их внутренних взаимосвязей и существенных тенденций;

- статистический метод. Способствует получению объективной информации о деятельности сил правопорядка на основе анализа криминогенной ситуации и его количественных показателей за определенный период в стране, регионе, мониторинга общественного мнения, полученных из архивных документов, отчетов и СМИ.

Изучение истории ОВД способствует формированию уважительного отношения к историческому наследию и культурным традициям, способность ориентироваться в политических, социальных и экономических процессах, понимать социальную значимость своей будущей профессии, цель и смысл государственной службы, выполнять гражданский и служебный долг, профессиональные задачи в соответствии с нормами морали, профессиональной этики и служебного этикета. В это связи важно понять, какие функции выполняет курс истории органов внутренних дел. Наиболее отчетливо проявляются следующие основные функции: познавательная и интеллектуально – развивающая, мировоззренческая, воспитательная.

Познавательная и интеллектуально – развивающая функция исходит из особенностей зарождения, развития и функционирования ОВД на различных исторических этапах развития государства; уяснении социального предназначения ОВД, постижение основных закономерностей эволюции организационных структур, и изучения форм и методов деятельности ОВД, а также в знании документов, анализ их положений, и умении прогнозировать и определять перспективы развития ОВД.

Мировоззренческая функция заключается в формировании исторического сознания; определении значения ОВД как важнейшей составной части государственности механизма, обеспечивающего общественную безопасность; аккумулировании и изучении опыта

деятельности сотрудников милиции по обеспечению экономической безопасности страны.

Воспитательная функция обеспечивает: формирование чувства гордости за звание сотрудника ОВД, воспитание гражданской ответственности, моральной стойкости, пониманию роли субъективного фактора в деятельности ОВД, готовность к самопожертвованию, воспитанию патриотизма.

К принципам истории органов внутренних дел относятся:

Объективность. Принцип объективности является одним из принципов, который обязывает рассматривать историческую реальность в целом, независимо от желаний, стремлений, установок и пристрастий субъекта. Рассматривать историю с позиций этого принципа означает, что необходимо прежде всего изучение объективных закономерностей, которые определяют процессы общественно-политического развития; что необходимо опираться на факты в их истинном содержании; что необходимо, наконец, рассмотрение каждого явления в его многогранности и противоречивости, изучение всех фактов в их совокупности.

Историзм. Принцип историзма является одним из наиболее значимых для любой исторической дисциплины, в том числе и для истории органов внутренних дел. Любое историческое явление должно изучаться с точки зрения того, где, когда, вследствие каких причин (политических, идеологических) это явление возникло, каким оно было вначале, как оценивалось тогда, как затем развивалось в связи с изменением общей обстановки и внутреннего содержания, как заменялась его роль, какой путь прошло, какие оценки ему давались на том или ином этапе развития, каким оно стало сейчас, что можно сказать о перспективах его развития. Принцип историзма требует, чтобы любой человек, кто изучает историю органов внутренних дел, не впадал в роль судьи при оценке тех или иных исторических и политических событий.

Социального подхода. Важным принципом при изучении истории органов внутренних дел является принцип социального подхода, подразумевая под ним проявление определенных социальных и классовых интересов, всей суммы социально-классовых отношений: в политической борьбе, в экономической области, в противоречиях социальной и классовой психологии и традиций, в межклассовых и внеклассовых противоречиях. Принцип социального подхода предусматривает одновременное соблюдение принципов субъективности и историзма.

Всесторонности. Принцип всесторонности изучения истории подразумевает не только необходимость полноты и достоверности информации, но и то, что необходимо иметь в виду и учитывать все стороны и все взаимосвязи, влияющие на предмет изучения.

Одной из дискуссионных проблем в курсе истории органов внутренних дел, не относящейся к числу разработанных ¹, является проблема периодизации. На наш взгляд, критерии, используемые авторами для периодизации, неоднозначны. Так, до недавнего времени использовалась периодизация, господствовавшая в историко – правовой науке и связанная с марксистским учением о социально-экономической формации. Согласно ее принципам отечественная история ОВД разбивалась на два периода. Рассмотрение материала первого периода включало в себя изучение процесса возникновения и развития полиции и тюремных учреждений дореволюционной России, составлявших основное ядро системы органов внутренних дел, организационной структуры этих учреждений, форм и методов деятельности. Особое внимание уделялось классовой антинародной сущности полиции, основной функцией которой была защита интересов господствующего класса, подавление выступлений трудящихся. Материал второго этапа включал в себя сведения о путях и закономерностях слома старой эксплуататорской системы органов внутренних дел и создании новой,

¹ См., напр.: Рент Ю. А. Общая и политическая полиция России (1900-1917 гг.). – Рязань, 2001. С. 3-15.

советской системы органов внутренних дел, основных тенденциях их развития, руководящей роли коммунистической партии в их строительстве.

Нельзя не согласиться с подходом в выборе критериев периодизации И.А. Андреевой, предложившей на основании комплекса внешних и внутренних критериев (характеристика государственного строя, содержание и форма осуществления полицейской функции, особенности организационно-правовой модели полицейской деятельности) периодизацию, состоящую из четырех крупных этапов в истории органов внутренних дел России.

«Первый (IX в. - начало XVIII в.) характеризуется тем, что несложные полицейские функции осуществляются не только государством, но и различными социальными структурами. Отсутствуют постоянные (регулярные) специализированные органы. При этом в XV в. - начале XVI в. роль государственных органов в осуществлении охраны общественного порядка существенно возрастает, появляются первые розыскные органы, созданы специальные земские и губные избы как органы борьбы с преступностью на местах, образован и центральный розыскной орган - Разбойный приказ.

Второй этап начинается с первой четверти XVIII в. и продолжается до февраля 1917 г. Это время создания и развития специального органа полицейской деятельности, формирования системы органов внутренних дел в Российской империи и монополизации полицейской деятельности абсолютистским государством. Компетенция специализированных полицейских органов постепенно становится чрезвычайно широкой и охватывает практически всю административную деятельность, кроме того, происходит экспансия указанных органов в законотворческую и судебную сферы.

В рамках третьего этапа (1917-1991 гг.) происходят создание и развитие органов внутренних дел в Советском государстве, формируются характерные черты советской модели органов внутренних дел:

многофункциональность, закрытость, централизованность, военизированность, политизированность.

Четвертый этап (с 1991 г. по настоящее время) – это период реформирования российских органов внутренних дел в условиях образования суверенного государства и провозглашения курса на построение правового государства²«.

Таким образом, история органов внутренних дел исследует возникновение, развитие и функционирование системы органов внутренних дел, анализирует содержание соответствующих государственно-правовых процессов, развивающихся во времени и пространстве, исследует присущие им причинно – следственные связи, раскрывает конкретно-исторические закономерности на всех этапах исторического развития.

Вопрос 2. История создания и функционирования органов, осуществлявших полицейские функции в IX-XVII вв.

Развитие полиции как важной составной части государственного властного механизма тесно связано с экономикой и социальной жизнью страны. Чтобы реализовать свою политику, государство должно создать исполнительную структуру власти. Политика в области борьбы с преступностью повлекла за собой создание целой системы специализированных правоохранительных органов, использующих различные силы и средства: силу законов и подзаконных актов; уголовно-исполнительные, административно-профилактические и судебные средства; оперативно-розыскные, криминалистические и следственные меры; исправительно-трудовые учреждения и др.

Важнейшим предназначением государства с момента его возникновения является обеспечение упорядоченности общественной жизни,

² Андреева И.А. История органов внутренних дел России: учебное пособие. – 2-е изд., перераб. И доп. – Омск: Омская академия МВД России, 2008. – С. 11.

создание необходимых условий для нормального функционирования общественного организма. Этой цели подчинен весь государственный механизм. При этом правоохранные органы являются одним из главных звеньев в системе управления государством, призванным поддерживать установленный в государстве общественный порядок.

Уже в первых государственных образованиях восточных славян (VI-VIII) общественный характер собственности определял цели и механизм правоохранения в интересах общины и по охране общинных владений (границы хозяйственной деятельности рода, пахотные земли и урожая на них, особенно в период созревания; общинный скот, лесной фонд и запасы материальных ценностей). Это предопределило структуру охраны, права и ее основные функции. Главным звеном в этой системе стала «сторожа»:

- межевые обходчики, следившие за целостностью границ меж племенами;
- полевые и луговые дозорные (посты) против потрав и незаконных покосов;
- лесная «сторожа», следившая за порубкой леса и не допускавшая браконьерства, бортного воровства (дикого меда), кражи из силков и перевесов;
- вооруженные отроки (до 10 и более), охранявшие общинное стадо;
- охранная застава у зерновых вне поселения³.

Как правило, то были престарелые, но еще крепкие общинники, увечные воины, подростки (отроки), владеющие оружием и способные дать отпор агрессору.

Таким образом, славянская родовая община имела веками отлаженный правоохранный аппарат, обеспечивая защиту ее коллективной собственности. Решение проблемы защиты родовой собственности и явилось первоосновой правозащитной деятельности у восточных славян.

³ Рыбников В.В., Алексушин Г.В. История правоохранных органов Отечества: Учебное пособие. - М.: Издательство «Щит - М», 2008. - С. 6.

Следует отметить, что в тех условиях данные функции не имели политического свойства, отражали общественную потребность, осуществлялись органами родоплеменного строя (военноначальник, вождь, совет, дружина, народное собрание), решавшими и другие задачи, связанные с жизнеобеспечением общества и не располагавшими специальным аппаратом принуждения.

Образование функции обеспечения правопорядка связана с образованием государства и формированием права. Достигалось это двумя путями: во-первых, государство санкционировало обычаи, которые способствовали защите и осуществлению государственных интересов и правопорядка; во-вторых, государство создавало новые правовые нормы, в результате постепенно обычное право уступало место прецедентному праву, основой которого становились административные и судебные решения. Когда на смену прецедентному праву пришло статутное право (законы), первичное право получило письменные формы выражения, обеспечиваемые государственным принуждением – законы, кодексы, своды законов и т.п. Эти процессы способствовали развитию правоохранительной функции.

В Древнерусском государстве в IX-XI вв. в силу неразвитости государственных структур не было специальных органов либо уполномоченных лиц, выполняющих полицейские функции. Охрана граждан от посягательств на их жизнь и имущество главным образом являлась их собственной проблемой, и лишь в исключительных обстоятельствах (массовые волнения, бедствия и др.) государство в лице своих представителей принимало на себя функцию охраны населения и восстановление порядка. Полицейские функции осуществлялись при помощи княжеских дружин. Дружинники не только обеспечивали оборону древнерусского государства от иноземных вторжений, но и осуществляли правозащитные действия по охране жизни и собственности феодала и его подданных, поддерживала порядок внутри страны, карали за уголовные преступления, насилие против личности, защищала права собственности.

В функциях дружин прослеживаются элементы правоохранительной деятельности – дружины наделялись особым правом охранять подвластные им территории, собирать централизованную дань в пользу военно-дружинной знати – полюдь, осуществлять суд, наказывать виновных и облагать их штрафами-вирами. Затем эти функции перешли к приближенным князя, его администрации.

В иерархии первых звеньев аппарата, исполняющих полицейскую функцию, лидерство отводилось ябетникам (из старших дружинников, выдвинувшиеся благодаря хорошему знанию законов, умению организовать судопроизводство и управлять исполнителями приказов), т.е. ябетник – первый судейский чин в истории Руси. Исполняли приказы ябетников мечники и наблюдатели за тюрьмами. Таким образом, формируются первые звенья складывающейся системы обеспечения правопорядка на этапе становления славянской государственности. По мере развития государства полицейские функции в той или иной мере реализовывали посадники, волостели, тысяцкие, сотские, старосты, вирники и т.д., являющиеся представителями местной администрации. Однако полицейская функция не выступала в качестве основной, и совмещалась с управленческой деятельностью. С течением времени расширяются звенья системы правопорядка. В начале XI века по мере развития феодального общества появляются специальные должностные лица княжеской администрации. «Русская Правда» упоминает о мечниках и вирниках, которые осуществляли исполнение судебных приговоров, взыскивали с осужденных штрафы-виры, судебные пошлины и др. Тысяцкие в Новгороде, Киеве, а потом и в Москве выполняли полицейские функции до отмены этой должности Дмитрием Донским. Появляются тиуны, исполняющие судебные функции в княжеских владениях, мытники, осуществляющие сбор дани и надзор за внутренней торговлей; гриди – охрана мытников при сборе дани⁴.

⁴ Березнев А.Т. История органов внутренних дел России. Учебное пособие: В 2-х частях. Часть I Воронеж, 1998 г. – С. 4.

В сельской местности было слишком мало должностных лиц, и задача предотвращения преступлений и ареста преступников, таким образом, ложилась на население. В обеспечении правопорядка община занимала особое место. На территориальную общину возлагалась не только ответственность за правопорядок и криминогенную обстановку в ее границах⁵, но и осуществление контроля за соблюдением членами общины внутренних устоев жизни общины. Характерной чертой средневековья являлось распределение социальных ролей и их фиксация обычаями или законом. Являясь членом социальной группы, (дружинником, крестьянином, священником) каждый человек подчинялся определенной дисциплине, навязанному ему образу жизни. Отклонение от традиционных поступков осуждалось, наказывалось, а нарушители изгонялись⁶. Таким образом, формируется внутренний социальный контроль в общине, эффективность которого обеспечивалось личным знакомством ее членов. Незнакомец представлял потенциальную угрозу. Устанавливалось требование «знатка» - поручительство за незнакомца, возлагая ответственность за его проступки на себя. В результате постоянного и прямого давления со стороны общины на индивидов отклонения от общественных норм были редки.

Существовал и внешний общественный контроль, например, со стороны церкви, которая играла большую роль в регулировании общественных отношений, заменяя отсутствие организованного полицейского контроля со стороны государства. По мере укрепления и развития государства, усложнения общественной жизни княжеская власть, все более расширяя функции своих уполномоченных и наделяя их льготами, проникала в общинное управление, создавая вместо выборных должностей подконтрольный ей, хорошо организованный аппарат.

Преступность в древней Руси воспринималась как зло и рассматривалась как обида. За содеянное зло он подвергался самым суровым

⁵ Рыбников В.В., Алексушин Г.В. История правоохранительных органов Отечества: Учебное пособие. - М.: Издательство «Щит - М», 2008. - С. 9.

⁶ Гуревич А. Я. Категории средневековой культуры. М., 1972. С. 139-150.

наказаниям вплоть до смертной казни. Функцию праведника выполняло государство. Выявление и задержание убийц потребовало развития механизма правоохранения и в частности форм сыска. Сыск и доказывание преступления в древней Руси лежали исключительно на потерпевших и их родственниках. Если злоумышленник скрывался, то его разыскивали путем «гонения следа», то есть по обнаруженным следам. Приметы нередко приводили к соседним общинам, которые, либо, должны были выдать преступника, либо, в случае ненахождения злоумышленника указать продолжение следа. Таким образом, самым первым сыщиком был сам потерпевший. В древней Руси в качестве праведников выступали вотчинники, мечники, посадники, доводчики, приставы, наместники и волостели. Они же ведали гражданским и уголовным судопроизводством, решали человеческие судьбы⁷.

Значительную роль в обеспечение состояния порядка вносила церковь, которая имела свои суды. Церковный Устав Ярослава Мудрого предписывал церковным судам рассматривать такие преступления, как прелюбодеяние со стороны мужа, насильственное похищение девиц, оскорбление делом женщины, поджог, кровосмешение с сестрой, оскорбление словом жены великого боярина, побои, нанесенные сыном отцу, острижение головы и бороды. Но высшим судьей в княжестве был, конечно же, великий князь, который действовал в соответствии с нормами Русской правды.

Таким образом, с течением времени сложились факторы, влияющие на возникновение и формирование первых звеньев, выполняющих полицейскую функцию в древне Руси. Среди них:

- коллективная собственность родовой и соседско-территориальной общины и необходимость обеспечения ее безопасности;
- частная собственность, выступающая в качестве основного критерия статуса в иерархии социальной структуры общества и нуждающаяся в постоянной и организованной защите;

⁷ Романов А. Гонение следа // Человек и закон. – 2000. - №10. – С. 77.

- дворцово-вотчинная система управления с аппаратом администрации;
- развитие права на Руси, появление «Русской Правды» - первого правового кодекса;
- развитие судопроизводства.

Дальнейшее развитие органов, осуществлявших охрану общественного порядка, происходит в период дробления Руси, характеризующийся существованием одновременно с княжеской властью, бояр-землевладельцев и монастырских владык.

По мере развития власть все больше концентрировала внимание на земле, как на объекте хозяйствования. Сложившийся аппарат старших дружинников-бояр, обеспечивающий князю первично право сбора полюдя, вир и продаж, а позднее – право обладания частной собственностью на землю. Земли, пожалованные за службу князю (вотчина) с течением времени стали теснить общинные земли, вызывая социальные противоречия в обществе. Боярство, заинтересованное в личном имущественном суверенитете, образовало свои системы охраны. По Пространной правде во главе такой стоял княжеский или боярский тиун (управляющие, в числе прочих следившие за правопорядком на территории вотчины). Ему подчинялись огнищане – исполнители, контролировавшие границы вотчины, объезжая межевые засеки, и знаки. Тиун посылал в их распоряжение ратайных, лесных и луговых старост и сторожей и строго требовал контроля за их деятельностью⁸.

По мере развития русского феодального общества, усложнения социальных процессов и развития общеуголовной преступности ускорялся процесс развития органов, выполнявших правоохранительные функции.

Дальнейшее перераспределения частной собственности, развития феодальных отношений, углубления процесса образования

⁸ История полиции России. Краткий исторический очерк и основные документы: Учебное пособие / Под ред. В.М. Курицина. – М., 1998. – С. 28.

централизованного государства повлияли на развитие правоохранительной функции.

В период централизации государства с конца XV века до середины XVI века полицейские функции осуществляли в центре органы дворцово-вотчинного управления, а на местах – наместники и волостели. В последствии с ними полицейские функции будут выполнять уполномоченные великого князя, направляемые на места с самыми различным поручениями, в том числе с для борьбы с разбоями. С конца XV века на местах начинает формироваться система полицейских служителей – бирючей, тюремных сторожей, палачей и т.д. Еще в XV в. при Иване III в ней учреждается городская «неправа». В начале XVI в. полицейские функции в Москве и Московском уезде осуществлял Земский приказ. Он занимался преследованием разбойников и иных «лихих людей», ведал сбором податей с посадского населения Москвы, наблюдал за порядком и благоустройством в столице. В конце XVI в. Земский приказ был объединен со Стрелецким, который стал осуществлять полицейские функции в Москве.

Наряду с «гонением следа» розыском преступников стали заниматься княжеские агенты. В XVI веке в целях предупреждения преступности в Москве в ночное время выстраивалась стража, которая не позволяла горожанам бродить по улицам. Нарушителей били кнутом или заточали в тюрьмы. Судебник этого периода повелевал людям приходить на помощь человеку, попавшему в беду. Тех, кто этого избегал, нещадно секли кнутом. «Царицей доказательств» в то время было личное признание обвиняемого⁹.

К середине XVI в. в русском праве отчетливо оформился статус «лихого человека», для которого разбой и бандитизм были профессиональным занятием. К 30-м гг. XVI в. относится и известие о масштабной деятельности преступных организаций фальшивомонетчиков во

⁹ Воронцов С.А. Правоохранительные органы и спецслужбы Российской Федерации. История и современность. - Ростов н/Д: изд-во «Феникс», 1999. – С. 127.

многих городах ¹⁰ . Обретение национальной независимости создало возможность активизации товарно-денежных отношений и внутреннего рынка. Широилось стремление овладеть собственностью любыми путями, что отражало происходящий перелом в мышлении: определенный аскетизм периода всеобщей идейной сопричастности к борьбе за освобождение сменялся у части населения жадой обогащения. Нужно отметить, что складывалась парадоксальная ситуация: усиление государства не способствовало народному благосостоянию, по известному выражению В.О. Ключевского, «государство пухло, а народ хирел». Крестьянский разбой поэтому, безусловно, был формой социального протеста. Но формирование массовой преступности было обусловлено не только социально-политическими, но и общеуголовными причинами, профессиональная преступность «лихих» имела всесословный характер.

Рост преступности, в первую очередь профессиональной, был одной из причин, вызвавших губную реформу. В ходе земско-губных преобразований периода малолетства Ивана Грозного (1530-1540-е гг.) произошло усиление карательной функции государства. Были созданы специальные земские и губные избы как органы борьбы с преступностью на местах. Поскольку административные органы не были отделены от судебных, то они осуществляли процедуру следствия и суда, т.е. полицейско-судебные функции. В XVI в. такие функции выполнялись губными избами, органами местного самоуправления, до губной реформы право вынесения смертных приговоров принадлежало только центральной власти. Эта важнейшая суть перемен совершенно однозначно выделена летописями, согласно которым главными прерогативами выборных органов были: «судить, пытать, казнить». Рядовое население страны получило возможность реального участия в судебной деятельности и реализации карательной функции. Губные органы «ведали разбойные и убийственные и татийные дела, про

¹⁰ Рогов В. А. История уголовного права, террора и репрессий в Русском государстве XV-XVII вв. М., 1995. С. 61-62.

татей и про разбойников сыскивали, и того смотрели и берегли накрепко, чтобы однолично нигде татей и разбойников, разбойничьих станом и приездов не было». Структура и функции губных изб становятся многообразнее. Так, в состав органа губного управления входили: губные старосты и губные целовальники. Губные дьяки или подьячие, ведшие письменную часть; сотские, пятидесятские и десятские, преследовавшие разбойников и татей и наблюдавшие за тем, чтобы не приезжали к кому-либо люди «необычные и незнаемые»; тюремные сторожа и целовальники, надзиравшие за заключенными; палачи, пытавшие и наказывавшие заключенных; бирючи, обнародовавшие постановления правительства; сторожа в губной избе. Губные органы имели все предпосылки для долговременного существования и с течением времени обнаружили явную тенденцию стать общесословными учреждениями¹¹.

В XV в. начинает складываться, а в XVI и XVII вв. становится ведущей процессуальная форма, получившая название розыск или сыск. При этом использовались различные методы, в том числе и негласного характера. Так, царским Указом, изданным в 1695 г., воеводам в городах предписывалось «про воров и разбойников проведать тайно всякими мерами». Однако главную роль в розыском деле играла пытка. «А приведут татя... и того татя пытать», – указывалось в Соборном Уложении. Признание подследственного, полученное в результате пытки, считалось доказательством его вины и служило основанием для наказания¹².

Розыскными органами в XV – начале XVI в. были «особые обыщики», посылавшиеся из Москвы в определенную местность, которые, по общему представлению, приносили мало пользы и больше убытка населению. Вскоре они были официально заменены губными учреждениями, хотя реально «обыщики» еще долго продолжали существовать. Перед началом розыска обыщики и губные старосты были обязаны произвести повальный обыск –

¹¹ Мельник Е. Разбойный приказ // Милиция. – 2001. - № 3. – С. 50.

¹² Муяукаев Р. С., Малыгин А. Я., Епифанов А. Е., Мулукаев Р.С., Малыгин А.Я., Епифанов А.Е. История отечественных органов внутренних дел: учебник для вузов. – М., 2005. – С. 6.

опрос представителей всех социальных групп (число опрашиваемых не ограничивалось). Сведения записывались в «списки», к которым эти лица «прикладывали» руки. Повальный обыск, поличное и личное признание, сделанное под пыткой, стали основными видами доказательств к середине XVII в. Однако первое место занимала «царица доказательств» – полученное под пыткой личное признание. Доносчика и обвиняемого приводили в судную избу вместе, но допрашивали порознь. Если обвинитель повторял донос, а обвиняемый оправдывался, то их ставили «очи на очи», т. е. проводили очную ставку (как говорили тогда: «очи на очи глядят, очи речи говорят»). Если обвиняемый отрицал свою виновность, то доносчика вздымали на дыбе, выворачивали руки (это называлось «встряской»), а затем вправляли обратно. При отсутствии результатов начиналась пытка. Если доносчик все же стоял на своем, то она переносилась на обвиняемого. Но самая тяжелая пытка проводилась тогда, когда следователь считал, что подозреваемый не сказал «всей правды», а раз «не сказал подлинной» правды, заставляли «сказать всю подноготную», для чего закрепляли кисть руки в хомут, а пальцы – в клещи и забивали под ногти железные гвозди или деревянные клинышки.

В середине XVI века на базе Разбойной избы Боярской думы был учрежден Разбойный приказ, то есть ведомство, на которое возлагалась борьба с преступностью. В состав Разбойного приказа входили дьяки и несколько десятков подьячих. С течением времени состав этого приказа расширялся. Во второй половине XVII в. в Разбойном приказе было три-четыре судьи и 45 подьячих. Подьячие делились на три уровня по своему положению. Начинающие служили несколько лет «неверстанно», т.е. без жалованья, на одни приношения просителей и выполняли технические работы по переписке документов. Затем их «верстали» – наделяли окладом, и подьячие переходили на средний уровень. Теперь им поручалось составление текстов документов, наведение справок в архивах, уточнение данных и тому подобное. Со временем они могли дослужиться до звания старшего

подьячего, а за особые заслуги – стать и должными дьяками. Таким образом, власти обеспечивали развитие профессионализма у служащих в этом приказе. Помимо перечисленных должностных лиц были и низшие исполнители разного рода поручений и обязанностей.

Разбойный приказ имел пыточную. За кремлевской стеной у Константиновской башни находился «застенок», где проводились допросы с пристрастием и пытки. Имелись тюремные дворы задержанных преступников и подозреваемых в преступлениях, которых охраняли тюремные сторожа. В «черной палате» на 16 квадратных метрах содержались до 40-50 подсудимых и осужденных. Особо опасных преступников держали за решеткой. В Китай-городе, близ Варварских ворот, находился тюремный двор, представлявший собой большую тюрьму с несколькими отделениями – «избами», вмещавшими до 1000 заключенных. На этот тюремный двор поступали преступники из разных приказов¹³.

Разбойный приказ, как и другие приказы, был многофункционален. Он одновременно выступал и в роли полиции, и в качестве суда, и как исполнитель своих же «приговоров». Чиновники выезжали на места происшествий и проводили дознание. Выявленных злоумышленников нещадно карали: вырывали ноздри, отрезали уши, жгли каленым железом. Особой жестокостью отличался период правления Ивана Грозного. Был создан специальный репрессивный институт – опричнины, в условиях которого казнили людей самыми изуверскими способами: перетирали веревками, бросали в кипящие котлы или на раскаленные жаровни, обливали смолой, сажали на колья и т.д.

События начала XVII в. требовали создания твердой власти на местах. Этим было обусловлено введение в первой четверти XVII века в 146 городах с уездами института воевод. Назначение осуществлялось Разрядным приказом, далее происходило утверждение царем и Боярской думой. Воевода

¹³ История полиции России. Краткий исторический очерк и основные документы: Учебное пособие / Под ред. В.М. Курицина. – М., 1998. – С. 27.

имел приказную или съезжую избу, в которой вершились все дела по управлению городом и уездом. Круг полицейских обязанностей воевод не был четко определен законодательством и наказами. Основные полицейские функции сводились к охране общественного порядка. Во всех наказах предписывалось смотреть, чтобы нигде не было «бою, грабежу, корчмы и табаку, распутства и недозволенной игры». Там, где не было губных старост, на воевод была возложена поимка воров и разбойников¹⁴. Воевода стал основным звеном местного управления. Претенденты на место воевод – бояре, дворяне и дети боярские – подавали на имя царя челобитную, в которой просили назначить на воеводство, чтобы «покормиться». Однако официально воевода за свою службу получал поместные денежные оклады. В большие города назначали нескольких воевод, один из них считался главным. Каждый воевода получал из приказа наказ, определявший круг его деятельности: он осуществлял охрану феодальной собственности, боролся с укрывательством беглых, с нарушением казенного интереса (кормчества), со всяким несоблюдением порядка вообще (бой, пожар, мор), ведал городовым и дорожным делом, надзирал за судом губных и земских старост.

Административно-полицейский надзор воеводы простирался и на личную жизнь населения. В крупных городах полицейский надзор за населением, укреплениями и караулами осуществлял подчиненный воеводе городничий (бывший городской приказчик). Наказы, которые получали воеводы из приказов, были неопределенны и мало конкретны: «как пригоже», смотря по «тамошнему делу», «как бог вразумит». Это усиливало произвол воевод. Кормление было упразднено, но в действительности оно процветало. Воеводы не довольствовались добровольными приношениями. На протяжении XVII в. из городов, уездов, волостей в столицу поступали слезные челобитные от населения на поборы и лихоимство воевод. Виновато в таком положении было и само правительство, которое, не имея средств на управление, не только веками не платило жалования своим чиновникам, но и

¹⁴ Полиция и милиция России: страницы истории. - М.: Наука, 1995. – С. 31.

прямо советовало им «кормиться отдел»¹⁵.

Воеводы организовывали регистрацию всех приезжающих в съезжей избе; если по расспросам они оказывались подозрительными людьми, проводили следствие и доносили о его результатах царю. Воеводы регулировали выезд из своего города и уезда, выдавали паспорта для выезда за границу. В число постоянных обязанностей воевод входил надзор за соблюдением правил пожарной безопасности. В этом им помогали так называемые «объезжие головы» и городничие. К числу обязанностей воевод относился и контроль за санитарной безопасностью, соблюдением правил торговли, контроль мер и весов, дорожное дело, почтовая связь. Они обязаны были наблюдать и за нравами, реализуя данную функцию совместно с духовными властями.

Институт губных старост продолжал существовать. В их ведении находились не только разбойные дела, но и множество других преступлений, не связанных с разбоями и татьбой: душегубство, поджоги, соращение из православия, изнасилование, непочтение к родителям и т.д. На них иногда возлагался гражданский суд, сбор доходов, преследование корчемства, а при отсутствии воевод – исполнение их обязанностей. Таким образом, власть воевод и губных старост становилась однородной. На практике это выглядело так. Часть территорий государства находилась под властью воевод, часть – под властью губных старост. В некоторых случаях на одной и той же территории присутствовали и губной староста и воевода.

В допетровский период в Московском государстве полицейские функции осуществлялись наряду с другими функциями управления (судебными, финансовыми, военными), центральными органами власти и управления (приказами), а также местными органами (воеводами, земскими и губными избами). Полицейская деятельность обозначалась термином «благочиние» и регламентировалась Соборным Уложением 1649 г., «Наказом о градском благочинии», указными книгами приказов – Земского,

¹⁵ Полиция и милиция России: страницы истории. - М.: Наука, 1995. – С.65.

Разбойного, Сысского, Тайных дел и Холопьяго, а также указами царя и Боярской думы. Охрана общественного порядка возлагалась на стрелецкие наряды, патрулировавшие улицы городов в дневное и ночное время, «решеточных приказчиков» и сторожей. К охране общественного порядка и безопасности широко привлекалось население. В сельской местности охрана порядка и борьба с преступностью возлагались на помещиков и вотчинников, имевших собственный аппарат из сторожей, объездчиков, «боевых холопов»¹⁶.

По Уложению 1649 г. губные органы не зависели от воевод. В действительности функции воеводы были шире и они старались подчинить себе губных старост. И тем и другим были свойственны злоупотребления, взяточничество, превышения должностных полномочий. Правительство не могло прийти к окончательному решению, кому из них отдать предпочтение. Этим объясняется непоследовательность принимавшихся мер. Так, в 1661 г. Воеводское управление было упразднено и вся власть перешла к губным старостам. В 1667 г. было принято решение о восстановлении института сыщиков. Именно они и становятся начальниками губных старост в административном отношении. Часть функций губных органов была передана другим учреждениям. В 1679 г. губное правление отменили и восстановили воеводское. А в 1684 г. и губные органы были вновь восстановлены.

Указом 26 октября 1681 г. разбойные, убийственные и татийные дела из Земского приказа, ведавшего этими и другими делами на территории Москвы и Московского уезда, были переданы в Разбойный приказ, который с 6 ноября 1683 г. Переименовали в Сысской. Через 8 лет, 2 ноября 1701 г., Сысской приказ был упразднен, а дела отданы в те приказы, «в которых которые чинов расправую ведомы...»¹⁷.

Роль государственных органов в осуществлении полицейского

¹⁶ Лукьянов С.А. История органов внутренних России: Курс лекций. – Руза: Московский областной филиал Московского университета МВД России, 2007. – С.4.

¹⁷ Борисов А.В., Дугин А.Н. и др. Полиция и милиция России: Страницы истории. – М.: Наука, 1995. – С. 22.

контроля существенно возрастает по мере усложнения общественной жизни и в связи с тем, что преступление стало рассматриваться как деяние, нарушавшее интересы государства и установленный правопорядок. В Соборном Уложении 1649 г.¹⁸ впервые в истории русского законодательства четко регламентируется ответственность за нарушение порядка в общественных местах. Слова «безчиние» и «безчинство» применяются к лицам, нарушающим порядок в церкви и на царском дворе. Содержание полицейских функций государства расширяется, важнейшей составляющей становятся надзор и ограничение передвижения населения. В главе XVIII Уложения «О проезжих грамотах для служилых людей Сибири и нижней Волги и проезжих грамот для иностранцев» впервые было закреплено требование о наличии удостоверения личности. В конце XVII в. ограничивается право передвижения свободного населения. Царские Указы 1684 г. и 1686 г. запрещали проживать в Москве без «поручных записей».

Это было связано с тем, что, по остроумному высказыванию С.М. Соловьева, русскому государству приходилось систематически заниматься «гоньбой за человеком»: «Гоньба за человеком, за рабочею силою производится в обширных размерах по всему Московскому государству: гоньба за горожанами, которые бегут от тягла всюду, куда только можно, прячутся, закладывают, пробиваются в подьячие; гоньба за крестьянами, которые от тяжких податей бредут розно, толпами идут за Камень (Уральские горы), помещики гоняются за своими крестьянами, которые бегут, прячутся у других землевладельцев, бегут в Малороссию, бегут к казакам»¹⁹. Для надлежащего контроля московскому государству надо было бы иметь современную полицию со всеми ее техническими возможностями. Однако, поскольку у него не было средств на содержание даже самого рудиментарного аппарата слежки, ему приходилось прибегать к более грубым методам. Самым действенным и распространенным из них был

¹⁸ Тихомиров М. Н., Епифанов П. П. Соборное Уложение 1649. М., 1961. URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/1649.html> (дата обращения: 27.03.2015)

¹⁹ Цит. по: Пайс Р. Россия при старом режиме. – М., 1993. – С. 146.

донос, чему способствовала существовавшая в общине сопутствующая тяглу круговая порука.

В XVII в. в условиях зарождения экономических связей между отдельными районами страны и развития торговли возникает необходимость в более четкой регламентации торговых отношений и порядка взимания государственных пошлин. Поэтому не случайно в главе IX «О мытах и перевозах и о мостах» Соборного Уложения закрепляются обязанности должностных лиц (целовальников, откупщиков) содержать в порядке мосты и перевозки, осуществлять надзор за безопасностью движения по ним. В Наказе о градском благочинии 1649 г. впервые появляется термин, обозначающий общественный порядок в узком смысле («благочиние» – добрый порядок, от «благо» – добро, «чин» – порядок). В Наказах московским объезжим головам (1667 и 1675 гг.) и воеводам, направляемым в другие города, говорилось об их обязанности поддержания «общего спокойствия, тишины и безопасности», «строжайшего благочиния и порядка», «благочиния и общей безопасности», «градского и сельского благочиния». Были введены должности «объезжих голов», ответственных за обеспечение наружного надзора и порядка на улицах и площадях. Объезжие головы били дубьем и батогами непослушных обывателей за различные нарушения и неисполнение их распоряжений, а задержанных сажали в чуланы и ледники. Деятельность органов власти, осуществлявших полицейские функции, регламентировалась в XVII в. Соборным Уложением 1649 г., Наказом о градском благочинии, Указными книгами приказов – Земского, Разбойного, Холопьяго и др., а также отдельными указами царя и Боярской думы.

Функции политической полиции до XVII в. также осуществляли центральные и местные органы власти. Однако с начала XVII в. политическому сыску придается особое значение. Дела по ним выделяются из общей массы уголовных дел. Политические или государственные преступления стали называться «Слово и Дело государево», что своему

первоначальному смыслу означало дело о словесном оскорблении царя. Первые документы с употреблением этой печально знаменитой фразы датированы 1622 г. и касаются угрозы перерезать горло царю, опрометчиво вырвавшейся у одного казака. Вскоре «Слово и Дело» приобрело более широкое значение. В этот период все дела, касавшиеся государственных интересов, были «государевыми делами». К данному роду преступлений, т.е. действиям и умыслам, направленным против царя и государственного порядка самодержавной России, в конце XVI в. были отнесены крамола и сдача города неприятелю. К виновным в основном применялась смертная казнь или членовредительные наказания. Каждый, кому становилось известно о злых умыслах по отношению к царю, оскорблении царского имени, государственной измене и т. д., обязан был под страхом смертной казни донести об этом властям, выкрикнув фразу: «Слово и дело Государево». В то же время Соборное Уложение предусматривало строгое наказание тех, кто заявлял «Слово и Дело» без должных оснований. Круг государственных преступлений был очерчен второй главой Уложения. Наиболее серьезными преступлениями считались покушение на жизнь царя и заговор с целью «московским государством завладеть и государем быть». Привлеченные к следствию по «Слову и Делу», в том числе и доносчики, заключались в тюрьму для выяснения истины и подвергались пыткам. Для принятия окончательного решения подследственных, как правило, пересылали в Москву, где рассмотрение дел происходило в Разрядном, Разбойном, Стрелецком и др. приказах. Итоги следствия докладывались царю или в Приказ тайных дел²⁰.

Важнейшей функцией рассматриваемого органа являлся контроль за розыском (следствием) по деяниям, направленным против существующего строя, непосредственно против царя. Например, Приказ принимал участие в следствии по делу Степана Разина и его сподвижников. Приказ тайных дел помещался в царском дворе, и царь часто бывал в нем. Здесь у него был стол

²⁰ Рууд Ч.А., Степанов С.А. Фонтанка, 16: Политический сыск при царях. М., 1993. С. 15-16.

с письменным прибором, он принимал участие в составлении бумаг, требовал отчетов, слушал доклады, рассматривал дела. Возглавлявшие Приказ дьяки пользовались большим влиянием в государственных делах²¹. И хотя Приказ был упразднен в 1676 г., он по праву может считаться родоначальником органов политического сыска в Русском государстве.

XVII в. был веком расцвета и падения приказной системы управления, важной особенностью которой являлись пестрота и неопределенность функций ее звеньев. Почти каждый приказ выполнял не только функции управления, в его ведении находились также определенные территории, налоги с которых поступали на содержание приказа, выполняли они и полицейские функции. Для расследования политических дел создавались и временные розыскные органы – Временные следственные комиссии, которые рассматривали важные дела. Но в их деятельности встречались и курьезы. Например, была создана специальная комиссия по делу холопа Сумарокова, который в 1660 г. стрелял из пищали по галкам и угодил в царские хоромы, за что был наказан отсечением правой руки и левой ноги²².

Центральным органом розыска был Разбойный приказ (1555-1701 гг., с 1682 г. – Разбойный сыскной приказ, с 1683 г. – Сыскной приказ, с 1687 г. – Приказ сыскных дел), который санкционировал приговоры губных органов. В ведении Разбойного приказа находились все губные старосты и целовальники, губные дьяки и тюремные сторожа; они приезжали в Москву перед отправлением своих обязанностей, давали присягу в этом приказе; жалобы на них со всего государства подавались в этот приказ. Устройство и содержание тюрем зависело также от Разбойного приказа. Нередко в распоряжение Разбойного приказа направлялись стрельцы «на поимку татей, разбойников и грабителей»²³.

По мере развития русского феодального государства розыскной процесс существенно потеснил состязательный. Розыск отличался тем, что

²¹ Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1983. С. 60-61.

²² Муяукаев Р.С., Малыгин А.Я., Елифанов А.Е. История отечественных органов внутренних дел: учебник для вузов. М., 2005. С. 11.

²³ Ерошкин Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1983. С. 41-42.

государственные органы сами возбуждали, вели и завершали дело по собственной инициативе и усмотрению. К концу XV в. в системе доказательств сформировался институт «облихования». При отсутствии доказательств закон обязывал «добрых» людей оговаривать подозреваемого для получения признания с помощью пытки («опыта»). Тогда же в качестве доказательства закрепляется судебный поединок – «поле». Его организацией ведали окольников, дьяк и недельщик. В обязанности недельщика входили вызов сторон в суд, производство ареста и проведение пытки. Поединку предшествовало крестное целование, проходил он в присутствии доброжелателей и друзей обеих сторон, которые при оружии наблюдали за его ходом. «Поле» зачастую превращалось в потасовку. Сущность розыскного процесса в целом заключалась в том, что в лице государственного агента соединялись различные процессуальные функции: обвинителя и судьи, и этот агент противопоставлялся обвиняемому, который служил лишь объектом сыска. Сущность состязательного процесса – в споре о праве двух равноправных сторон перед третьим – судьей. Розыскной процесс, появившийся сначала исключительно для дел о государственных преступлениях, постепенно распространился и на другие уголовные дела, вытесняя судное производство, которое оставалось иногда для власть имущих, по сути как привилегия. Не полагаясь только на своих должностных лиц, правительство поощряло частную инициативу по поимке преступников. Отдельным лицам по их челобитным, выдавались так называемые погонные грамоты, разрешавшие челобитчику отыскивать известного ему вора и задерживать.

Несмотря на усиление роли государственных органов в деле охраны общественного порядка общественные структуры продолжали иметь большое значение. Территория с центром в сравнительно большом населенном пункте называлась крестьянами волостью, а население волости – миром. Волость на своих собраниях-сходах выбирала старосту и некоторых других руководящих лиц, решала вопросы о принятии в общину новых

членов и выделении им земель. Волостная община самостоятельно ведала сбор податей, низший суд и полицию. Представители княжеской администрации являлись в волость, только когда в ней было совершено преступление и начинался спор о границах ее территории с соседними или крупными землевладельцами. Значение мирского самоуправления усиливалось высшей выборной должностью сотского. Сотский являлся посредником между волостным старостой и чиновниками наместника. Свои кормы и поборы чиновничество могло получать только от высшего мирского представителя – сотского. В более поздние времена выборный сотский будет выполнять полицейские функции – наблюдать за: чистотой в селеньях, чистотой воды в речках, пожарной безопасностью, порядком во время торгов, базаров, продажей доброкачественных продуктов, проведением торговли с надлежащими свидетельствами и др.

С развитием полицейской функции на Руси возникла и развивалась система исполнения наказаний. С развитием феодализма и классовой борьбы тюремное заключение приобретает все большее значение. Изменялись тюремные помещения (от деревянных, земляных до каменных, где размещались государственные преступники и раскольники). Не существовало единого органа, который ведал тюрьмами. Управление тюрьмами в XVII в. было децентрализованным. На местах тюрьмами управляли воеводы и губные старосты. Тюремь подразделялись на постоянные и временные. Заключение в тюрьмах содержались в очень тяжелых условиях, кормились главным образом своими средствами или мирским подаянием. В XVII в. в России как наказание начинает широко применяться ссылка. В 1699 г. в качестве новой меры наказания в России появляется каторга.

Таким образом, анализ источников, отражающих организацию и деятельность органов раннефеодальной и сословно-представительной монархии, свидетельствует, что специальных органов полиции в России в X-XVII вв. не существовало. В допетровский период все полицейские функции

государства сводились в основном к обеспечению внутренней и внешней безопасности подданных. Защитив их от «лихих» людей внутри страны, государство считало свою задачу выполненной, предоставляя затем самим подданным регулировать свои отношения²⁴.

ЛЕКЦИЯ 2. Полиция в системе органов внутренних дел в XVIII в.

Вопрос 1. Учреждение и развитие полиции в первой половине XVIII в.

Эпоха петровских преобразований – важнейший рубеж в отечественной истории и соответственно в истории органов внутренних дел.

Во второй половине XVII – начале XVIII века в России утверждается абсолютная монархия, для которой характерна детальная регламентация службы и быта подданных. Общеполицейская функция государства приобретает в эпоху абсолютизма весьма важное значение, что вызывает соответствующие изменения механизма государства. Впервые в российской истории полиция становится самостоятельным звеном государственного аппарата.

В первой половине XVIII века преступность достигла невероятных масштабов.

Как отмечал историк С.М. Соловьев, «Разбои производились в обширных размерах в самой Москве: разбойничали преимущественно дворовые люди. 29 июня 1699 г., в вечерню, люди князя Никиты Репнина и другие напали на караульных солдат у Воскресенских ворот, били их начального человека пойманные разбойники объявили, что они сговаривались ездить на разбой человек по 20-40 и больше с луками, пищалями, копьями и бердышами...»²⁵.

Тревога общества и власти побуждали Петра к укреплению правоохранительной составляющей государства.

²⁴ Ченкова В.И. Полиция и органы местного самоуправления в феодальной России XVIII века (историко-правовой аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2001. С. 13.

²⁵ Соловьев С.М. История России с древнейших времен. Сочинения в 18 т. – М.: Издательство: Мысль, 1991. – Т. 14, глава 3: Окончание двоевластия. Царствование Петра I Алексеевича. – С. 362.

В 1702 году органы губного самоуправления были упразднены. Их функции перешли к воеводам. После образования в 1710 году губерний полицейские функции (преследование беглых и беспаспортных, смотры недорослей и т. п.) были возложены в числе других на губернаторов.

Борьба с государственными преступлениями основывалась не только на строгой системе государственного надзора, но и на практике доносов. К 1711 году относится создание государственного института доносительства. Чиновник-фискал был обязан «над всеми делами тайно надсматривать и проводывать про неправедный суд, також о сборе казны и прочего». За верный донос фискал получал половину штрафа, взимаемого с преступника. Ложный донос не преследовался по закону²⁶. Требовалось доносить не только «на подлых, но и на самыя знатныя лица без всякой боязни, за что получают награждения»²⁷. И вскоре в поле деятельности фискалов попадают сотни чиновников. Государственная машина Петра I призывала граждан к повальному доносительству.

Борьба с беглыми крестьянами продолжилась и в XVIII веке. Острота этой борьбы заключалась в том, что бегство сопровождалось разбойными нападениями на помещичьи имения, поджогами, убийствами. В этой связи были учреждены сыщики (сысчики), которые занимались сбором информации, расследованием преступлений, совершенных беглыми крестьянами. Правовой базой их деятельности стал указ Сената от 12 октября 1711 года «О беспрепятственном розыске, преследовании сыщиками воров, разбойников и их сообщников»²⁸.

Полиция возникла в Петербурге, где Указом от 20 мая 1715 года была учреждена полицейская канцелярия. При ней состояли для исполнения полицейских обязанностей солдаты и унтер-офицеры.

²⁶ Березнев А.Т. История органов внутренних дел России. Учебное пособие: В 2-х частях. – Воронеж: Воронежская высшая школа МВД России, 1998. Ч.1. – С 8.

²⁷ Воскресенский Н.А. Законодательные акты Петра I. Т. 1. М. – Л., 1945. – С. 364.

²⁸ ПСЗ. Т. IV. № 2439.

Первая специальная полицейская должность в России появилась в 1718 году – в Петербурге был учрежден генерал-полицмейстер²⁹. Большая роль в становлении будущего учреждения принадлежала его первому руководителю А. Девиеру, при котором образуется полицмейстерская канцелярия (главная канцелярия полицмейстерских дел), резко увеличивается аппарат управления и число сотрудников.

Канцелярия занималась поимкой беглых крестьян, «гулящих» людей и «прочих воров», организацией постоев войск, противопожарными мероприятиями, следила за чистотой улиц и т.д. В 1722 г. полицмейстерская канцелярия во главе с обер-полицмейстером была образована в Москве, который подчинялся петербургскому генерал-полицмейстеру и Московской конторе Сената, а в последующем должности полицмейстеров введены в ряде крупных городов России. Как правило, эти должности замещались офицерами местного гарнизона, а в подчинение им передавалось 9-10 сержантов и солдат.

В остальных городах и сельских местностях полицейские функции возлагались на губернаторов, воевод и земских комиссаров, а непосредственное их выполнение – на выборных от населения старост, сотских, пятидесятских и десятских. Регулярная полиция должна была стать преемницей соответствующих приказов и обеспечить добрые гражданские порядки.

В 1719 г. в полиции была введена специальная форма – кафтаны и короткие штаны василькового цвета и зеленые камзолы. Чулки могли быть зеленого, красного, синего и белого цветов. Дополняли одежду черные галстуки, которые завязывали бантом³⁰. Они были вооружены шпагой, алебардой или фузеей со штыком. Профессиональный полицейский принимал присягу на верность царю, царице и наследникам, клялся «живота своего в потребном случае не щадить», строго соблюдать тайну, законы и

²⁹ Органы и войска МВД России. Краткий исторический очерк. – М.: Объединенная редакция МВД России, 1996. – С. 34.

³⁰ МВД России Энциклопедия. – М.: Объединенная редакция МВД России, 2000. – С. 558.

предписания начальства. Ритуал завершался целованием Евангелия и креста. Жалованье они получали равное военным³¹.

Царь лично написал «Пункты, данные Генерал-полицмейстеру Дивьеру для руководства». Отдельные выдержки из них:

«1) Смотреть, чтобы все строение было регулярно построено по его Царского Величества указу; печи, камели и трубы печные были бы также по указу, чтобы никакое строение за линию не выходило; чтобы улицы и переулки были ровны и изрядны.

2) Чтобы берега рек и протоков, а также канавы были хорошо укреплены, дабы весною и в дожди землю их не заносило, и чтобы вода нигде не останавливалась.

3) Чтобы улицы и переулки содержались в чистоте, были бы сухи и чтобы проезд по ним был не труден.

4) Чтобы торговцы не продавали съестных припасов недоброкачественных, а тем более вредных для здоровья. Чтобы меры и весы были верные и чтобы цены на съестные припасы были объявлены умеренные.

5) Прекращать всякие ссоры на улицах и рынках, арестуя виновных и отсылая их в надлежащий суд с их допросом и делом.

6) Всякую четверть года осматривать печи, камели, в поварных очаги и прочие места, где водится огонь, и предостерегать хозяев, чтобы с огнем обращались осторожно.

7) Искоренять подозрительные дома, как-то: шинки, игорные дома, притоны разврата.

8) Гулящих и слоняющихся людей, а также нищих арестовывать и допрашивать; буде же кто в допросе со словами несходен явится, оных определять на работу.

³¹ Сизиков М.И. Становление и развитие общей регулярной полиции России XVIII века // История полиции России. Вып. 1. – М., 1992. – С. 14.

9) Для охранения от воров и пожаров определить со дворов караульщики. Против воров надлежит иметь какое-нибудь оружие, а на случай пожар ведра, топоры, войлочные щиты, лестницы деревянные, трубы, а в некоторых сборных местах крюки, парусы и большие водоливные трубы. По ночам караульщики должны ходить с трещотками. А для лучшего способа к пойманию и пресечению проходов воровских и прочих непотребных людей, сделать по концам улиц шлагбаумы, которые опускать по ночам и иметь при них караулы с ружьями.

10) Для лучшего наблюдения за выполнением предписанного сиими пунктами назначить в каждой слободе или улице старосту и с каждых десяти дворов десятского из тех жителей, с тем чтобы каждый десятский за своим десятком накрепко смотрел, чтобы чего не случилось противного запрещению и если за ним что усмотрят, в том тотчас объявлять старосте, а этот – полицмейстеру. Также учинить распорядок между жителями, кому с каким пожарным орудием являться на пожары»³².

Как ни краток этот первый полицейский регламент, но в нем уже ясно видны начатки полиции благоустройства, безопасности, народного здоровья и санитарной, уголовной, а также начала полицейского фиска³³.

На законодательном уровне задачи полиции были определены в Регламенте Главного магистрата, изданном в 1721 году. Содержание этого документа регулировало самые разнообразные стороны жизни общества – от торговли до одежды, которую носили представители различных слоев населения, вносило упорядоченность и стабильность в жизнь граждан³⁴. Что касается полиции, то она «споспешествует в правах и в правосудии, рождает добрые порядки и нравоучении, всем безопасность подает от разбойников, воров, насильников и обманщиков и сим подобных, непотребное и непотребное житие отгоняет и принуждает каждого к трудам и честному

³² ПСЗ. Т. V. № 3203.

³³ Очкур Р. Полиция России. Век XVIII) век / Роберт Очкур, Дмитрий Кудрявцев, Владислав Пиотковский. – М.: АСТ: Полиграфиздат, Спб.: Астрель-Спб, 2010. – С 27.

³⁴ Мулукаев Р.С., Малыгин А.Я., Епифанов А.Е. История отечественных органов внутренних дел. Учебник для вузов. – М.: NOTA BENE Медиа Трейд Компания, 2005. - С.18.

промыслу, чинит добрых досмотрителей, тщательных и добрых служителей, города и в них улицы регулярно сочиняет, препятствует дороговизне и приносит довольство всем потребном к жизни человеческой, предостерегает все приключившиеся болезни, производит Чистоту по улицам и в домах, запрещает излишество в домовых расходах и все явные прегрешения, призирает нищих, бедных, больных, увечных и прочих неимущих, защищает вдовиц, сирых и чужестранных, по заповедям Божиим, воспитывает юных в целомудренной чистоте и честных науках; вкратце ж над всеми сими, полиция есть душа гражданства и всех добрых порядков, и фундаментальный подпор человеческой безопасности и удобства»³⁵.

Полиция выступает как носитель доброго начала, призванная избавлять общество и отдельных его членов от всего вредного, отрицательного, способствовать развитию позитивных процессов. Именно в этом и выразилась по тогдашнему времени идея о «доброй полиции». Становится ясно насколько расширился с 1718 по 1721 гг. взгляд законодателя на полицию и круг ее обязанностей. Это уже не «караулы держать неоплошно» и не смотреть только за тем, «чтобы чего не случилось противного запрещению», - нет, это широкая картина административно-полицейского управления в полном смысле этого слова, это действительно «душа гражданства» в стране и оплот ее закономерного развития на далекие будущие времена³⁶.

После учреждения в 1719 году провинций поставленные во главе их воеводы, подчиненные губернаторам, также были наделены полицейскими функциями. По воеводскому наказу 1719 года они должны были заботиться об охране прав и безопасности местных жителей, преследовать «гуляющих людей», заботиться об исправности дорог, блюсти правильность мер и весов. Эти функции воевода разделял с земскими комиссарами, основным занятием которых был сбор «всех доходов».

³⁵ ПСЗ. Т. VI. № 3708.

³⁶ Очкур Р. Полиция России. Век XVIII) век / Роберт Очкур, Дмитрий Кудрявцев, Владислав Пиотковский. – М.: АСТ: Полиграфиздат, СПб.: Астрель-СПб, 2010. – С.26.

Значительное место в деятельности полиции занимала борьба с азартными играми. В России они были запрещены еще с XVII в. За соблюдением этого правила устанавливался надзор воевод и объезжих голов. В начале XVIII в. ряд нормативных актов запрещал играть в карты или кости на деньги сначала военным, а затем и другим лицам³⁷

В ходе создания регулярной полиции усвершенствовалась правовая основа и практика контроля за населением. Если в 1715 году от хозяев требовалось лишь немедленно докладывать в полицию о всяком приезжающем на жительство и нанятом «из гулящих» на работу, то в 1719 году вводится паспортная система. Указы Петра I устанавливают обязанность «проезжих писем» и «пашпортов» для всех отъезжающих в другие губернии или за границу. К нарушителям паспортного режима применялись суровые меры. Хозяев, не донесших в полицию о своих постояльцах или принятых на работу, ссылали на галеру «с отобранием всего имущества», лишали свободы, наказывали на площадях кнутом и т.д.

Дальнейшее развитие паспортная система получила в 1724 году, когда были введены «покормежные» и «пропускные» письма для лиц, уходивших на работу в пределах своего уезда. Первые выдавались помещиками и приказчиками, а вторые – тем, кто выезжал за пределы своего уезда и оформлялись земскими комиссарами. В этих письмах содержались приметы предъявителя: рост, возраст, цвет волос, наличие бороды, особые приметы³⁸.

После разделения страны Петром I на губернии стали формироваться структуры губернского управления. Особая роль принадлежала ландрихтерам чиновникам, обязанным решать финансовые, судебные и земские вопросы. Они подчинялись обер-коменданту и губернатору. В 1719-1720 годах происходит вторая областная реформа Петра I. В ходе ее в

³⁷ Потому что «проигрывают деньги и пожитки, людей и деревни свои, от чего не только в крайнее убожество и разорение приходят, но и в самый тяжкий грех впадают и души свои в конечную погибель приводят». См.: Пиотровский В., Кудрявцев Д., Очкур Р. Русская полиция. – М., 2007. – С. 160.

³⁸ Мулукаев Р.С., Малыгин А.Я., Епифанов А.Е. История отечественных органов внутренних дел. Учебник для вузов. – М.: NOTA BENE Медиа Трейд Компания, 2005. - С.21.

губерниях были созданы конторы и канцелярии, в том числе розыскных дел и надворных судов.

При Петре I пожарное дело продвинулось вперед. Он запретил строить в Петербурге деревянные дома. Жителям города было предписано чистить печные трубы в своих домах один раз в месяц. За топкой следили «объезжие головы». Ежедневно «дымить» разрешалось только в банях. Были установлены штрафы за нарушение правил пожарной безопасности. Царские указы и инструкции о противопожарных мероприятиях печатались значительными по тому времени тиражами и рассылались по всем городам и селениям. Их зачитывали в церквях по воскресным и праздничным дням. Надзидала за этим полиция.

Полиция не только карала, но и помогала восстанавливать доброе имя. Так в 1720-1722 годах видный государственный деятель и сподвижник Петра I В.Н. Татищев основал город Екатеринбург, построил ряд заводов на Урале, где промышленники Демидовы чувствовали себя полновластными хозяевами. Активная деятельность государственника мешала Демидовым, и они оклеветали его во взяточничестве. Петр I приказал разобраться в этом деле. Следствие доказало невинность Василия Никитовича. Отечеству был сохранен крупнейший администратор и выдающийся историк, которого по праву называют отцом русской истории³⁹.

Полицмейстерские канцелярии в первой четверти XVIII в. имели широкие полномочия по части расследования и судебного рассмотрения уголовных дел. В них проводилось дознание по всем обнаруженным преступлениям, а также предварительное следствие и суд. Полицией же приводились в исполнение и вынесенные ею приговоры.

Одной из причин низкой эффективности работы полиции была малочисленность сотрудников. В своей деятельности полицмейстеры опирались на горожан, которые не были освобождены от несения

³⁹ Березнев А.Т. История органов внутренних дел России. Учебное пособие: В 2-х частях. – Воронеж: Воронежская высшая школа МВД России, 1998. Ч.1. – С.19.

полицейской повинности. Полиция «регулярная» организовала вспомогательную: ночных караульщиков, десятских, надзиравших задесятью домами, пятидесятских, сотских, старост, избираемых горожанами. К числу функций полицейских органов были отнесены охрана порядка, спокойствия и безопасности, ловля беглых, продовольственные и противопожарные мероприятия, решение вопросов городского благоустройства и др. Все мужчины податных сословий, достигшие 20-летнего возраста, постоянно привлекались к исполнению полицейских функций (охрана ночью у рогаток, решеток, надолбов и шлагбаумах, перегораживавших городские улицы). В Петербурге ежедневно при исполнении полицейских обязанностей было занято 1200 человек из числа местных жителей⁴⁰. Горожане, безвозмездно привлекаемые па помощь полиции, весьма неохотно зачастую недобросовестно выполняли возложенные на них обязанности. Тех, кто не откликнулся на призыв о помощи карали наравне с «злодеями». Виновных задерживали и доставляли на съезжий двор или в полицмейстерскую канцелярию⁴¹.

Однако при всех положительных начинаниях полицейская реформа Петра I осталась незавершенной. Вместе с тем за неполные семь лет практики определились в основных задачах и функциях полиции. В частности, общая полиция оказалась организационно отделена от органов политического сыска.

При Петре I уделялось внимание и развитию системы тюремных учреждений. С появлением губерний управление тюрьмами перешло к губернаторам. Целовальников и сторожей заменили смотрители из полицейских чинов. Совершенствовались средства физического воздействия на узников. Так, для пресечения побегов применялись кандалы, рогатки, стулья, цепи. Отсутствовал единый тип мест заключения. Для обозначения применялись такие термины, как: темница, острог, тюремный замок, съезжий

⁴⁰ См.: Очерки истории Ленинграда. Т. 1. Период феодализма. – М. – Л., 1995. – С. 171.

⁴¹ Березнев А.Т. История органов внутренних дел России. Учебное пособие: В 2-х частях. – Воронеж: Воронежская высшая школа МВД России, 1998. Ч.1. – С.19

двор, колодничья изба, тюрьма. По Артикулу воинскому 1715 года заключение в тюрьму определялось как мера наказания за совершение преступлений⁴².

С 1703 г. в русскую карательную систему официально была включена каторга⁴³. Изначально «каторга» означала ссылку на галеры – гребные суда военно-морского флота. Исполнение этого вида наказания назначалось именными указами Петра I. Каторга определялась как срочная, пожизненная и «до указу», т.е. предполагая, что срок отбывания наказания будет установлен позже. Труд каторжан использовался на самых тяжелых работах. В конце XVII и первой половине XVIII вв. постоянно расширялось наказание ссылкой. Расширялись не только преступления, караемые ссылкой, но и география ссылок. Общеуголовная ссылка имела двоякую роль – колонизационную и карательную⁴⁴. Таким образом, в течение первой половины XVIII века в системе тюремных учреждений изменения были незначительные.

После смерти Петра I Главный магистрат был упразднен, а органы городского самоуправления стали подчиняться губернаторам и воеводам, взявшим на себя отправление основных полицейских функций.

Утвердившиеся у власти «временщики» озаботились стабилизацией обстановки в столицах, в связи с чем стали укрепляться органы полиции. Свидетельством этого стала передача Главной полицмейстерской канцелярии в непосредственное подчинение Верховному тайному совету, с 1731 г. – в подчинение Сенату, а с 1734 г. – Кабинету Ее Императорского Величества⁴⁵.

Правовой основой строительства регулярной полиции в масштабах страны стал законодательный акт «Об учреждении полиции в городах», принятый 23 апреля 1733 года. На его основании полиция создавалась в

⁴² Российское законодательство в X-XX веков. Т.4: Законодательство периода становления абсолютизма. М., 1986. – С.327-365.

⁴³ Лисин А.Г. Тюремная система российского государства в XVIII - нач. XX века. М.,1996. - С.27.

⁴⁴ Мулукаев Р.С., Малыгин А.Я., Епифанов А.Е. История отечественных органов внутренних дел. Учебник для вузов. – М.: NOTA BENE Медиа Трейд Компания, 2005. - С.32.

⁴⁵ Сизиков М.И. История полиции России (1718-1917 гг.): становление и развитие общей регулярной полиции в России XVIII века. М., 1992. С. 24-26.

губернских и уездных городах, была приведена к единой организации, что стало важной вехой в развитии полицейского аппарата в стране. Полицмейстерские конторы городов стали подчиняться Главной полицмейстерской канцелярии Петербурга, которая стала именоваться Петербургская полицмейстерская канцелярия и возглавлявшего ее генерал-полицмейстер, который был подведомственен Кабинету министров⁴⁶. В 1733 году в 23 губернских, провинциальных и некоторых более мелких городах были созданы полицмейстерские конторы, возглавляемые полицмейстером из офицеров местного гарнизона. Каждому полицмейстеру были приданы небольшие команды (офицер, капрал и 6-8 рядовых) и канцелярские служители. Компетенция полицмейстерских контор была достаточно узкой, так как многие полицейские функции (поимка беглых крепостных, рекрутов, борьба с разбоем и др.) остались в ведении губернаторов и воевод. Местная полиция должна была наблюдать за внешним порядком и «благочинием» в городе.

Для ужесточения контроля за московской полицией она была передана в подчинение московского генерал-губернатора «с товарищами». Так полиция была впервые децентрализована, что являлось отступлением от основ ее первоначальной организации и определило тенденцию ее последующего развития⁴⁷.

Штаты полиции определялись в зависимости от статуса города (губернский, провинциальный). Финансирование осуществлялось за счет местных полицейских сборов с населения. Создаваемые правоохранительные учреждения стали называться полицмейстерскими конторами. В их состав входили: полицмейстер, унтер-офицер, капрал, 6-8 рядовых и 2 канцелярских служащих.

Характерной чертой полиции XVIII в. является ее военизированный характер. Армейцы на многие годы стали главным источником

⁴⁶ Мулукаев Р.С., Малыгин А.Я., Епифанов А.Е. История отечественных органов внутренних дел. Учебник для вузов. – М.: NOTA BENE Медиа Трейд Компания, 2005. – С.19.

⁴⁷ Андреева И. А. История органов внутренних дел России: учебное пособие. – 2-е изд., перераб. И доп. – Омск: Омская академия МВД России, 2009. С. 35.

формирования кадров российской полиции. Офицеры – занимали руководящие должности, а низшие полицейские чины формировались из унтер-офицеров и солдат старших возрастов, не пригодных к службе в полевых условиях.

В 1730-е гг. создается ведомственная полиция. По инициативе В.Н. Татищева в 1734 г. в Екатеринбурге для управления горнозаводским населением была создана Контора судных и земских дел, членом которой был полицмейстер. Эта полиция в Екатеринбурге существовала до 1789 г. отдельно от созданной позднее городской полиции⁴⁸.

Важным направлением в деятельности полицейских органов занимал сыск беглых крестьян, мастеровых, солдат. Это деяние рассматривалось как преступление, за необъявление в полиции о нем виновных наказывали штрафом. Именными и сенатскими указами полиции строго предписывалось искоренять нищенство в городах, при этом подчеркивалось, что «взыскано будет на той полиции жестоко, если впредь явятся нищие, бродящие по улицам». Полиция проводила переписи городского населения, в ее учреждениях все больше концентрировалось паспортное дело.

Осуществляя традиционный надзор за противопожарной безопасностью, полицейские чиновники требовали устанавливать на крышах домов кади с водой, запечатывали на лето печи в домах и банях, принуждали домохозяев, живших далеко от водоемов, копать колодцы. Они же вели следствие по пожарам и исполняли обязанность по охране имущества погорельцев, размещению их на временные квартиры.

Усилился полицейский контроль за торговлей. Противодействие развитию «корчемства» (запрещенным производством и торговлей спиртными напитками, а также табаком), что наносило ущерб казне – было главной задачей. Осуществлялось и противодействие пьянству среди населения, но, так как питейный сбор был важным источником доходов

⁴⁸ Сизиков М. И. История полиции России (1718-1917 гг.): становление и развитие общей регулярной полиции в России XVIII века. М., 1992. С. 33.

государства, то успехи здесь были скромными, так как ежегодно открывались новые питейные заведения.

Полицейские чины пресекали спекуляцию и следили за ценами, они клеймили предназначенное к продаже мясо, не допускали продажи ядовитых материалов, контрабандных и неоплаченных пошлиной товаров, изделий из порченого золота и серебра, отводили места для торговли, контролировали весовые и измерительные приборы⁴⁹.

Наряду с организацией общеуголовной полиции не была забыта и полиция политическая. Став самодержавной императрицей, Анна Иоанновна не могла чувствовать себя в полной безопасности. Московское дворянство проявляло признаки недовольства ее фаворитом Бироном. Недовольство распространялось и на гвардию: там открыто поговаривали, что если бы попался «тот, который надобен», его бы «уходили»⁵⁰.

Жестокость сотрудников Тайной розыскной канцелярии, изощренные пытки заплечных дел мастеров были на устах не только преступников, но и многих жителей страны. Поэтому Петр III в счет за благо «высочайшим манифестом» от 21 февраля 1762 г. ликвидировать это учреждение и повсеместно объявить об этом населению. Запрещалось «...ненавистное выражение, а именно «слово и дело», не долженствует отныне значить ничего»⁵¹.

Однако политический сыск не уничтожался, он становился более гласным, распределялся между несколькими учреждениями, а роль доноительства несколько ослабла.

К началу 60-х годов число полицейских учреждений сократилось, а оставшиеся перешли в 1762 году в подчинение губернаторов и воевод. Зависимость полицейских органов от Главной полицмейстерской канцелярии стала формальной.

⁴⁹ Сизиков М.И. История полиции России (1718-1917 гг.): становление и развитие общей регулярной полиции в России XVIII века. М., 1992. С. 36-40.

⁵⁰ Линдер И.Б., Чуркин С.А. История специальных служб России X-XX веков. – М., РИПОЛ классик, 2004. – С. 119.

⁵¹ Энциклопедия секретных служб России / Сост. А.И. Колпакиди. – М.: АСТ. – 2004. – С. 23.

Таким образом, в первой половине XVIII века заложены основы учреждения и развития регулярной полиции. Процесс дальнейшего совершенствования ее структур в эпоху дворцовых переворотов был обусловлен как объективными, так и субъективными предпосылками.

Вопрос 2. Поиск оптимальных форм построения общей полиции

Коренная перестройка органов общей полиции была осуществлена в период царствования Екатериной II. В своем знаменитом Наказе 1767 года Екатерина определяла полицию как «установление, попечению которого все то принадлежит, что служит к сохранению благочинию в обществе».

С течением времени, обеспечив устойчивость своего положения, Екатерина II обратила свой взор и на проблемы общеуголовной полиции.

Правление Екатерины II внесло свои коррективы во взгляды на преступность. Под влиянием французских просветителей императрица считала, что преступность – это нарушение не только царских указов, а всего того, что нарушает спокойствие общества. Она полагала, что с правонарушениями нужно не столько бороться, сколько предупреждать их, развивать у граждан свойства, способные удерживать от правонарушений. Царица была убеждена, что одним устрашением преступность не одолеть, что заблудших надо исправлять и наставлять на путь истинный. «Все наказания, которыми тело человеческое изуродовать можно, должно отменить. Преступление и производство дела должны быть сделаны гласными, чтобы общество могло бы распознать справедливость», – писала Екатерина II⁵². Свои идеи императрица стала активно претворять в жизнь. Она провела крупные государственные реформы, в том числе в полицейской и судебной системах. В частности, из ведения полиции были изъяты следственно-розыскные и судебные функции. В 1763 году розыскная

⁵² Березнев А.Т. История органов внутренних дел России. Учебное пособие: В 2-х частях. – Воронеж: Воронежская высшая школа МВД России, 1998. Ч.1. – С.22.

экспедиция превратилась в самостоятельную службу, подчинявшуюся юстиц-коллегии.

В рассматриваемый период правители и подданные смотрели на полицию как на учреждение городское. В сельской местности в течение продолжительного времени полицейского аппарата не существовало. Но именно в сельской местности росло наибольшее социальное напряжение. Такое положение не удовлетворяло, прежде всего, дворянство, которое требовало более надежных гарантий обеспечения своей безопасности⁵³. Крестьянская война 1773-1774 гг. показала слабость государственного аппарата, прежде всего местного, его неэффективность. Кроме того, накопилось огромное количество законодательных актов, которые все более расширяли сферу деятельности полиции. В итоге наряду с задачей по охране общественного порядка на полицию возлагались многочисленные общеадминистративные и некоторые финансовые полномочия. Полицейские органы в городах, по сути, оставались органами управления общей компетенции. Само понятие «полиция» требовало уточнения. Именно с этого и началась полицейская реформа 1775-1782 гг. Новая реорганизация полицейского аппарата заключалась в создании уездной полиции в виде Нижнего земского суда. Он представлял собой уездное полицейское управление, в состав которого входил капитан-исправника, который избирался на три года дворянским собранием, и нескольких заседателей из числа дворян, канцелярии из исполнительного и следственного столов. «Учреждение об управлении губерниями» ставило перед уездной полицией ответственные задачи по предупреждению и пресечению преступлений, принуждению населения к исполнению законов, поддержанию безопасности, ограждению населения от воров и разбойников, «поимка оных и истребление их шаек»⁵⁴.

⁵³ Мулукаев Р.С., Малыгин А.Я., Епифанов А.Е. История отечественных органов внутренних дел. Учебник для вузов. – М.: NOTA BENE Медиа Трейд Компания, 2005. – С.21.

⁵⁴ ПСЗ: Т. XX. №14392.

Нижний земский суд исполнял распоряжения вышестоящих властей, а также решения судов, проводил предварительное следствие по уголовным делам. Исправник нижнего земского суда осуществляли надзор за состоянием мостов и дорог, за порядком во время торговли, побуждал население к исправному исполнению повинностей и уплате податей, занимался призрением нищих, надзирал за соблюдением противопожарных и противоэпидемических мер и т.п.

Охрана «тишины и спокойствия» в уездном городе возлагалась на городничего, выполнявшего на территории города функции, аналогичные тем, которые отправлялись капитаном-исправником в уезде. Городничий назначался Сенатом по представлению наместника (губернатора).

Крупной вехой в перестройке местной полиции было подписание императрицей «Устава благочиния, или полицейского», развивающего идею регулярного государства и определившего устройство полицейского аппарата в городах. В соответствии с уставом в городах создавались «места, которым благочиние поручается» – Управы благочиния, или полицейские управы как коллегиальные органы административно-полицейского управления в пределах городов. В столицах они возглавлялись обер – полицмейстерами, в губернских городах они возглавлялись полицмейстерами, а в остальных городах – городничими⁵⁵. Согласно «Уставу благочиния и спокойствия» (1782 г.) в городах учреждались управы благочиния или полицейские, которые состояли из трех чиновников, в том числе пристава по уголовным и гражданским делам. В указе, направленном Екатериной II в Сенат, отмечалось, что Устав благочиния издан «для поспешества доброму порядку, удобнейшего исполнения законов и для облегчения присутственных мест по недостатку установления до сего затрудняемых»⁵⁶.

⁵⁵ МВД России Энциклопедия. – М.: Объединенная редакция МВД России, 2000. – С.48.

⁵⁶ Сизиков М.И. Полиция Российской империи. – М., - 2000. – С. 29.

В Уставе особо оговаривались требования к начальствующему составу: здравый рассудок, добрая воля в отправлении порученного, человеколюбие, верность службе императорского величества, усердие к общему делу, радение должности, честность и бескорыстие; предписывалось воздерживаться от взяток, ибо «взятки ослепляют глаза и развращают ум и сердце, устам же налагают узду»⁵⁷.

Обычно Управа благочиния состояла из городничего, двух приставов (уголовных и гражданских дел), назначавшихся в столицах Сенатом, в остальных городах – губернским правлением, и двух ратманов, выбиравшихся из купцов городским собранием в качестве общественного контроля за деятельностью полиции.

Пристав уголовных дел ведал охраной общественного порядка и общеуголовным сыском, пристав гражданских дел осуществлял надзорно-регулятивные функции в городах. Пристав имел чин 7 класса.

Правовое положение ратманов в Уставе не регламентировалось.

По Уставу все крупные города делились на части, в частях определялись частные приставы. В соответствии с уставом населенный пункт в административно-полицейском отношении разделялся на части (200 – 700 дворов), во главе которых ставились частные приставы, для решения административно-полицейских вопросов, утверждавшиеся губернским правлением по представлению городничего.

Они имели свою канцелярию, именовавшуюся «частный», или «съезжий» дом (иногда просто «часть»). Части, в свою очередь, подразделялись на квартал (по 50 – 70 дворов). В каждом квартале города определялся квартальный надзиратель и его помощник – квартальный поручик, избиравшийся жителями. Квартальный надзиратель утверждался управой благочиния по аттестации частного пристава. Квартальный поручик избирался жителями квартала на 3 года. За порядком на улицах наблюдали рядовые полицейские – будочники.

⁵⁷ ПСЗ: Т. XXI. №15379.

Кроме того, в городах определялись полицейские команды под непосредственным началом городничих и частных приставов, вводились ночные сторожа под командой квартальных надзирателей.

Штаты полиции определялись отдельно для каждого города.

Управы благочиния ведали охраной порядка, наблюдали за благоустройством, правильностью мер, торговлей. Они производили следствие по уголовным делам и могли применять к обвиняемым меры пресечения с целью воспрепятствовать их уклонению от следствия и суда вплоть до заключения под стражу, а также применять к обвиняемым, кроме дворян, телесные наказания, производить суд по мелким уголовным делам и гражданским делам по искам до 20 руб. предварительное следствие по уголовным делам, а по мелким преступлениям (кражи, мошенничество на сумму до 20 руб.) – вершила суд.⁵⁸ В ее ведении были поимка беглых, починка дорог, мостов, борьба с азартными играми, строительство бань, другие административные и полицейские функции. В уставе благочиния важной частью было «Зерцало управы благочиния».

В каждой части предписано было иметь брандмейстера для борьбы с пожаром. Частный пристав имел при себе двух «градских сержантов», которые всюду его сопровождали. При каждой части работали совестные судьи, избираемые горожанами⁵⁹.

Ежедневно в 7 часов утра квартальные надзиратели докладывали частному приставу о происшествиях, случившихся за ночь. В 8 часов частный пристав подавал рапорт в управу благочиния.

Важным направлением в повышении качества полицейской службы становиться дальнейшее наращивание взаимодействия с населением в обеспечении спокойствия и благочиния в империи. К выполнению полицейской функции активно привлекаться сельская общественность: сотские и десятские, избравшиеся из лучших людей, (имеющих в

⁵⁸ МВД России Энциклопедия. – М.: Объединенная редакция МВД России, 2000. – С.49.

⁵⁹ Исаев И.А. История государства и права России. – М., 1993. – С. 93,94.

собственности недвижимое имущество), что трансформируется в функцию «принудительной социализации» правоохранительной деятельности. Кроме старост и десятских от жителей назначались и караульщики и ночные сторожа, которые имели вооружение, а по окончании своих нарядов докладывали десятским. Безусловно, выборные от населения люди, не имеющие навыка полицейской службы, способны были прекращать лишь мелкие беспорядки, – проводить же известные систематические распоряжения административно-полицейского характера, доводить возникающие дела до их законного окончания, проявлять инициативу и «выказывать самостоятельную полицейскую деятельность в своих районах старосты из обывателей не могли, потому, прежде всего, что не умели».⁶⁰

Избираемые представители от общественности, участвующие в исполнении полицейской функции, имели определенную мотивацию – обеспечение безопасности той собственности, которой они располагали. С учетом формирования купеческого сословия мотивация участия представителей общества в обеспечении совместно с полицией общественной безопасности возросла. Все это позволяет говорить о достаточно высоком для того времени уровне взаимодействия полиции и общества. Успех этих отношений во многом определялся позицией власти, авторитетом сотрудников полиции в государстве, а также наличием недвижимого имущества, необходимость защиты которого выступала важным мотивом для участия зажиточных представителей общественности в исполнении полицейской функции.

Следует отметить и сочетание коллегиальности и единоначалия в управлении полицейскими аппаратами, наличие избираемых полицейских должностей. В уездах полиция фактически была органом местного дворянского самоуправления. Все это позволяет говорить о достаточно высоком для того времени уровне полицейского самоуправления в сельской

⁶⁰ Полякова Е.И. Взаимодействие государства и общества в процессе социализации правоохранительной деятельности // Общество и право. – 2011. - № 1. – С.32-33.

местности, и как следствие активное участие населения в исполнении полицейских функций и контроле над полицией в городах⁶¹.

Реформы полицейских органов, осуществленные Екатериной II, органично вписались в общую реформу местного управления, преследовавшую цель укрепить правительственный аппарат на местах, который в предшествовавший период показал свое полное бессилие перед растущим народным движением, безудержным ростом преступности. Во второй половине XVIII века в России был создан разветвленный аппарат специальных полицейских органов, предназначенный для защиты фискально-полицейских интересов абсолютистского государства.

В годы царствования Екатерины II в Воронежской, Тамбовской и Курской губерниях в связи с усилением разбоев было увеличено количество воинских команд, которые занимались борьбой с разбойниками и ворами, то есть с восставшими крестьянами и людьми, посягнувшими на царскую власть. Эти команды содержались за счет крестьян и были дополнительной обузой для их далеко не легкой доли. Эффективность их действий была невысокой.

Управам благочиния было вменено в обязанность раскрытие и предупреждение преступлений и проступков, взятие под стражу преступников на месте, обнаружение и утверждение доказательства. «И да воспрепятствует злему учинить злое, и да воздержится от неистовства и преступления»⁶².

Частным приставам предписывалось заниматься дознанием по уголовным делам: «Частный пристав в случае уголовного преступления лично имеет исследовать:

- 1) о особе, над кем учинено;
- 2) о действии, что учинено;
- 3) о способе или орудии, чем учинено;

⁶¹ Бородин В.В., Бородин С.В., Попов В.А. Муниципальные органы охраны общественного порядка: теория, практика, перспективы: Монография. – СПб, 2006. – С.26.

⁶² ПСЗ. Т. XXI. №15379.

- 4) о времени, когда учинено;
- 5) о месте, где учинено;
- 6) о околностях, объясняющих с намерением или без намерения, и утверждающих или обличающих, как учинено;
- 7) преступника, кем учинено...»⁶³.

С принятием Устава благочиния регламентация деятельности чинов полиции получила определенную завершенность. Были определены обязанности и действия будочников, часовых, караулов, полицейских команд по обеспечению порядка на улицах, площадях, рынках. Определялось поведение чинов и меры пресечения проступков. Если «буде же кто найден на улице или в общенародном месте от пьянства в беспамятстве, то наказывается суточным содержанием на хлебе и воде». Для тех, кто «злообычен в пьянстве, непрерывно пьян», существовали смиренные дома⁶⁴. Требования к сотрудникам полиции были ужесточены. За низкую исполнительность, неумение организовывать борьбу с преступностью, должностные упущения чины полиции незамедлительно лишались должности.

Новые меры по укреплению государственного аппарата и установлению в стране сурового военно-полицейского режима были приняты в период царствования Павла I⁶⁵. Городское сословное самоуправление было слито с органами полиции. Коллегиальность в руководстве управой благочиния ликвидировалась, в губернских городах их возглавили вновь назначенные полицмейстеры. Именным указом от 20 мая 1800 г. устанавливалось, что городской полицией заведуют военные губернаторы и коменданты, а там где их нет, – батальонные командиры, при отсутствии последних – городничие.

⁶³ ПСЗ. Т. XXI. №15379.

⁶⁴ ПСЗ. Т. XXI. №15379.

⁶⁵ В 1799 г. Павел I издал ряд указов, ответственность за исполнение которых возлагалась на полицию, например: «18 февраля - запрещается танцевать вальс. 6 мая - запрещение дамам носить через плечо разноцветные ленты. 12 августа - чтобы никто не имел бакенбард. 28 сентября - чтобы кучера и форейторы, ехавши, не кричали». См.: Андреева И.А. Очерки истории органов внутренних дел России 1920-2000. – Омск: Омская академия МВД России, 2000. – С. 35.

Вместо управ благочиния и городских дум были учреждены городские правления – ратгаузы, соединявшие в себе административно-полицейские, финансово-хозяйственные и частично судебные функции⁶⁶.

В Петербурге ратгауз был подчинен «Комиссии о снабжении резиденции припасами, распоряжком квартир и прочих частей, до полиции относящихся», возлагаемой наследником престола. Департамент этой комиссии в Москве подчинялся военному губернатору.

Но и эти мероприятия по укреплению полицейского управления городов правительство сочло недостаточным и сделало шаг по пути военизации городского управления. В первую очередь в городах со значительными гарнизонами, а с 1799 года во всех губернских и уездных городах стали открываться военно-полицейские органы – ордонанс-гаузы, каждый из которых возглавлялся полицмейстером, городничим или комендантом, имел военный суд и тюрьму.

В конце XVIII века правительство упорядочило управление удельными и государственными крестьянами. Так, в 1797 году для управления удельными крестьянами создается Департамент уделов, а на местах – экспедиции уделов (одна на несколько губерний). В каждой удельной волости крестьяне под руководством чиновников избирали сельский приказ. Это был полицейский и финансовый орган, осуществляющий надзор «за порядком», исполнением распоряжений правительственных учреждений, проводящий раскладку податей и повинностей, сбор налогов, разбиравший проступки и мелкие тяжбы удельных крестьян.

В самом начале своего правления Павел пытался возродить и обычай письменных доносов. На стене Зимнего дворца повесили ящик, куда каждый желающий мог положить сообщение для императора. Но, в конце концов, ему пришлось отказаться от этой затеи, так как в ящик бросались ругательные письма и памфлеты против самого императора.

⁶⁶ Каменский А.Б. От Петра I до Павла I: Реформы в России XVIII века (опыт целостного анализа). – М.: Издательство РГГУ, 1999. – С. 236.

Преобразования Павла I мало способствовали улучшению деятельности местного аппарата управления. Большинство новых учреждений оказывались нежизнеспособными и к концу царствования Павла были открыты далеко не везде. Многие преобразования Павла I не отвечали интересам дворянства, нарушали естественный процесс развития государственных органов и, в частности, полиции. Екатерининская же реформа полиции была продуманной, взвешенной, подготовленной как предшествующей историей полиции, так и бытовавшими взглядами на нее современников. Она проводилась в интересах дворянства, но учитывала потребности горожан, соответствовала уровню и характеру социально-экономического развития страны. Поэтому большая часть вновь созданных Павлом I полицейских учреждений после его устранения была ликвидирована, а упраздненные им восстановлены. Развитие полиции продолжилось по определенному петровской и екатерининской реформами пути.

Таким образом, во второй половине XVIII века процесс совершенствования структур полицейских был связан с осуществлением дифференциации полицейских структур на городские и сельские. Органы полиции возглавляемые представителями дворянского сословия обеспечили стабилизацию абсолютизма в России, дальнейшее развитие феодально – крепостнической системы.

В условиях возрастания крестьянских волнений роль тюрьмы как средства борьбы с противниками крепостничества значительно возрастает. Появляются специальные тюрьмы, предназначенные для политических преступников, – Петропавловская и Шлиссельбургская крепости.

Нововведением в развитии системы тюремных учреждений являлось создание смиренных и работных домов. Законом⁶⁷ предусматривалось, что в них «на время или навсегда» заключенные попадали не только по

⁶⁷ «Учреждения об управлении губерниями» от 7 ноября 1775г. //Российское законодательство X – XX вв.: В 9 т. Т.5.: Законодательство периода расцвета абсолютизма. Под ред. Е.И. Индова .М.,1987.- С.170-295.

приговору суда, но и по требованию помещика, что открывало простор для произвола крепостников. Смирительные дома в отличие от работных были призваны оградить общество от людей «порочного поведения» (но не преступников). Работные дома, учрежденные в 1775 году, призваны были очистить улицы от праздношатающихся безработных потенциальных преступников, дать возможность заработать на жизнь. В них, участвуя в производственной деятельности, люди получали не только кров, но и пищу, одежду или деньги. Организация труда в смирительных и работных домах носила элементы воспитательного воздействия.

После крестьянской войны Е. Пугачева правительство Екатерины II отказывается от ссылки и переходит к использованию петровской системы государственных работ. Однако, в конце XVIII в. был разработан проект заселения всей Сибири ссыльными, что привело к расширению наказания ссылкой. Но уже в первое десятилетие XIX века ссылка была отменена. Можно констатировать, на протяжении XVIII века значительных перемен в системе тюремных учреждений России не произошло.

Таким образом, полиция в своем историческом развитии в XVIII веке прошла две стадии – создания регулярного правоохранительного органа и определения оптимальных формы построения общей полиции. Эволюция проходила в сложной экономической, политической и криминогенной обстановке и включала в себя формирования правовой основы деятельности полиции, совершенствование организационной структуры, форм и методов ее деятельности. Полиция рассматривалась в системе государственных учреждений как орган местного государственного управления с широкими полномочиями, принимающий на себя заботы о многих потребностях жизни подданных.

ЛЕКЦИЯ 3. Образование и основные направления деятельности МВД Российской империи. Развитие органов внутренних дел во второй половине XIX в.

Вопрос 1. Образование МВД России и Министерства полиции

В начале XIX века в экономической и социально-политической жизни общества стали нарастать кризисные явления. Выход из создавшегося положения Александр I видел в лавировании, преобразованиях, централизации государственной власти, совершенствовании правоохранительной системы. Среди этих мер одной из важнейших было создание Министерства внутренних дел.

Начало становлению министерской системы управления в России было положено изданием Манифеста «Об учреждении министерств» от 8 сентября 1802 г. Манифестом учреждались восемь министерств: военных сухопутных сил, морских сил иностранных дел, юстиции, внутренних дел финансов, коммерции, народного просвещения. Суть нововведений была достаточно скромной – движение к правовому не по форме, а по своим целям государству. Важнейшим элементом такой политики являлось создание условий для обеспечения защиты индивидуальных свобод человека от угнетения его со стороны других членов общества. Поэтому не случайно, что одним из наиболее важных, многофункциональных ведомств в огромном механизме государственной власти России становиться Министерство внутренних дел⁶⁸.

МВД сосредоточило в себе весь полицейский аппарат страны. Созданное для того, чтобы «печись о повсеместном благосостоянии народа, спокойствии, тишине, благоустройстве империи»⁶⁹, оно представляло собой сложный организм, ведавший охраной общественного порядка, некоторыми хозяйственными вопросами, социальными проблемами, почтовой и

⁶⁸ Министерство внутренних дел России: 1802-2002. Исторический очерк: в 2 т. - СПб., 2002. Т. 1. - С.5.

⁶⁹ ПСЗ. Т. XXVII. №20406.

телеграфной связью и др. Это позволяло вести все внутренние дела, влиять на них, обеспечивать незыблемость самодержавия. Его возглавил один из приближенных к царю вельмож – В.П. Кочубей (он дважды возглавлял данное министерство в 1802- 1807 и 1819-1823 годах).

Структура МВД была представлена 4 основными структурными подразделениями, так называемых экспедиций. В компетенцию первой входило заведование делами народного продовольствия и соляной части. Управление полицией находилось в компетенции второй экспедиции, экспедиции спокойствия и благочиния, которая состояла из двух отделений. На первое отделение возлагался сбор сведений о происшествиях, предотвращении ложных слухов, руководство земской полицией. Второе отделение руководило городской полицией и пожарными командами, рассматривало жалобы на полицию⁷⁰ Третья – экспедиция государственного хозяйства – занималась вопросами усовершенствования земледелия, управляла государственными фабриками и заводами, добычей торфа, каменного угля, обеспечивала переселение крестьян на новые земли, следила за состоянием дорог. В 1806 г. они были объединены. Четвертая экспедиция называлась экспедицией общественного Призрения. В ее ведении были больницы, богоугодные и тюремные заведения.⁷¹

В 1804-1809 гг. МВД начало издание первого в истории страны официального периодического журнала – «Санкт-Петербургского журнала», в котором стали публиковаться отчеты министра внутренних дел о положении в стране и вверенном ему ведомстве.

В 1806 г. В.П. Кочубей и М.М. Сперанский, бывший начальником Канцелярии МВД, проанализировав деятельность Министерства, предложили проект его реорганизации. В ведение МВД был передан Почтовый департамент, введены новые структурные подразделения низшего уровня – столы во главе со столоначальниками. В штат Министерства внутренних дел

⁷⁰ Некрасов В.Ф., Борисов А.В. и др. Органы и войска МВД России: краткий исторический очерк. 1996.С.13.

⁷¹ Приходько М.А. Реформа центральных учреждений государственного управления и создание министерской системы управления в России в первой трети XIX века // Правоведение. 2000. № 5. С. 187-197.

входят: министр и его товарищи, Общество дворян при министре и 5 секретарей, Департамент внутренних дел, Медицинский совет, Главное управление почт с отдельной канцелярией. Департамент внутренних дел составили: Экспедиция Государственного хозяйства с Мануфактур-коллегией и Главной соляной конторой; Экспедиция государственного благоустройства, состоящая из двух отделений, и Строительный комитет.

МВД в то время по своему назначению в полной мере оправдывало свое название – внутренних дел, поскольку в предмет его ведения были включены именно внутренние дела государства: продовольственные, промышленные, торговые, медицинские, почтовые, полицейские и др. Таким образом, полицейская деятельность отнюдь не была главной функцией МВД Российской империи. Именно широта компетенции МВД обусловила его весьма значительную роль в государственном механизме России. Некоторые функции Министерства по руководству хозяйством были переданы в другие ведомства.

В связи с подготовкой к войне при активном участии МВД для армии готовились походные аптеки, проводились наборы рекрутов, формировалось ополчение, осуществлялась покупка лошадей, устройство подвижных запасных магазинов, осуществлялся контроль портов с целью воспреещения вывоза хлеба за пределы России, обеспечивалась доставка соли в города и провинции принимались меры по борьбе с эпидемиями и др.

В 1807 г. Кочубей подал в отставку в знак несогласия с внешнеполитическим курсом. В ноябре 1807 г. на пост министра внутренних дел назначен князь А.Б. Куракин.

Обилие функций МВД затрудняло руководство полицией, которое требовало оперативности. В этой связи по инициативе выдающегося государственного деятеля М.М. Сперанского, ставшего с 1807 г. статс-секретарем императора, был предложен план дальнейшего реформирования. К октябрю 1809 г. недостатки министерской реформы были им систематизированы во «Введении к уложению государственных законов» -

обширном плане реформирования всего внутриполитического устройства страны, составленном по поручению Александра I. Было принято решение выделить в 1810 году в самостоятельное министерство управление полицией. МВД сосредоточило управление отраслями промышленности, сельского хозяйства, внутренней торговлей, управлением иностранными поселениями, строительством тюрем и других «казенных домов».

Юридической основой завершающего периода министерской реформы стали три законодательных акта: Манифест от 25 июля 1810 г. «О разделении государственных дел на особые управления, с означением предметов, каждому управлению принадлежащих», «Высочайше утвержденное разделение государственных дел по министерствам» от 17 августа 1810 г. и «Общее учреждение министерств» от 25 июня 1811 г. Проекты всех трех актов были разработаны М. М. Сперанским⁷².

Созданное 17 августа 1810 года Министерство полиции состояло из трех департаментов:

1. Департамент полиции Исполнительной, ведавший полицейским аппаратом, тюрьмами, рекрутскими наборами.
2. Департамент полиции хозяйственной, который ведал продовольственными делами и приказами общественного призрения.
3. Департамент полиции медицинской, занимавшийся заготовлением медикаментов, снабжением медицинских учреждений и ведавший врачебным составом.

Кроме того, в состав нового министерства вошла Особенная канцелярия, в компетенции которой был политический сыск.

В манифесте Александра I говорилось, что обеспечение внутренней безопасности империи, входившее ранее в компетенцию МВД, должно осуществлять отдельное министерство полиции. В следующем году вышло «Учреждение и наказ министру полиции», ставшее правовой основой организации и деятельности нового ведомства. Министр мог требовать в свое

⁷² Приходько М.А. Указ. Соч. С. 187-197.

распоряжение войска, минуя военное ведомство. Его распоряжения командирам полков были обязательны для исполнения. Он мог использовать корпус внутренней стражи, который формировался под его руководством. Министр полиции одновременно являлся главнокомандующим и военным генерал-губернатором Петербурга.

Корпус внутренней стражи входил в состав армии. Он должен был заменить губернские и земские штатные команды и обязан исполнять приказы полицейских органов при приведении в исполнение приговоров суда, поимке воров, преследовании разбойников, усмирении крестьянских бунтов, осуществлять содействие в сборе налогов.

Одновременно с Манифестом было опубликовано «Учреждение и наказ Министру полиции», где указывалось, что, действуя в чрезвычайных обстоятельствах, министр полиции может, минуя военного министра, брать на себя командование необходимыми воинскими подразделениями; требовать сведения от всех местных органов, без участия соответствующих министерств. Кроме того, Министерство полиции наделялось правом «надзирать за исполнением законов» по всем министерствам; Министерство финансов обязывалось знакомить Министерство полиции с «употреблением сумм, выделяемых местным органам» и т. д. Это положение соответствовало воззрениям М. М. Сперанского о том, что в Российском государстве, переходном от деспотического к «истинно монархическому», основанному на неизменных законах, полиция необходима, прежде всего, «для сохранения закона», поэтому она должна наблюдать за теми, кто обязан исполнять законы⁷³.

Первым министром полиции был назначен генерал-адъютант императора А.Д. Балашов, который с начала войны 1812 г., выполнял особо важные поручения царя. Исполняющим обязанности, а фактически министром полиции до 1819 г. был С.К. Вязмитинов, в прошлом – первый военный министр страны.

⁷³ Министерство внутренних дел России: 1802-2002. Исторический очерк: в 2 т. Т. 1. - С. 41.

На Министерство полиции возлагалось управление внутренней безопасностью, а Министерство внутренних дел вместе с Министерством финансов было призвано обеспечить экономические интересы государства.

Также как и Министерство внутренних дел, Министерство полиции осуществляла большую работу в годы Отечественной войны 1812 года, а также ликвидации разрушительных последствий войны. Это и участие в проведении рекрутских наборов, а также ведения дел земских ополчений, деятельность по снабжению войск и устройство военнопленных, борьба с дезертирами и бродягами, явный и тайный надзор за иностранцами в России цензурные функции, борьба с предательством и государственной изменой, пресечение враждебной противогосударственной деятельности⁷⁴. Однако, Министерство полиции просуществовало недолго – до 1819 года. Его учреждение не упростило взаимодействия местных органов, как задумывалось, а, наоборот, усложнило. После окончания Отечественной войны 1812 года предложения о ликвидации непопулярного Министерства стали настойчивее. Активно выступал за возвращение функции управления в МВД новый глава ведомства О.П. Козодавлев. В.П. Кочубей, вновь вернувшийся к руководству Министерством внутренних дел в 1819 г., также был сторонником воссоздания прежней широкой компетенцией. Противниками Министерства полиции являлись многие государственные деятели того времени (Н.М. Карамзин, Д.П. Трошинский). Выявление в ходе ревизии полицейских учреждений многочисленных недостатков, смерть в 1819 г. управляющего Министерством полиции С.К. Вязмитинова предрешили его упразднение. 4 ноября 1819 г. был издан Императорский указ «О присоединении Министерства полиции к Министерству внутренних дел». Непосредственным руководством полицией занимался Департамент полиции МВД.

Послевоенный период МВД организовало большую работу по восстановлению фабрик и мануфактур, а также сельского хозяйства, оказания

⁷⁴ Министерство внутренних дел России: 1802-2002. Исторический очерк: в 2 т. Т. 1. - С. 40, 44-45.

всемерной помощи предпринимателям, развитию торговых отношений, строительство и ремонт казенных зданий.

Создание Министерства внутренних дел как центрального органа управления полицией не могло не сказаться на организации и деятельности местных полицейских учреждений. В 1803 г. на основании материалов, подготовленных МВД, был издан Указ «О средствах к исправлению полиции в городах», который наряду с «Уставом благочиния» стал основным нормативным актом, определяющим устройство, функции, компетенцию городских полицейских учреждений в начале XIX в. В 1816 г. Александр I посетил ряд губерний и обратил внимание на то, что полиция не всегда хорошо исполняет свои обязанности, особенно по поддержанию порядка на улицах, «обывательских дворах». Последовал указ, обязавший Министерство полиции пересмотреть штаты в городах, подбирать на службу достойных чиновников, контролировать правильность и целесообразность разделения городов на полицейские части и кварталы.⁷⁵

МВД приняло меры и по совершенствованию деятельности земской полиции. В 1804 г. Министерство получило право назначать членов нижнего земского суда и капитан-исправников в случае необходимости без проведения дворянских уездных собраний. Был усилен контроль за капитан-исправниками: они должны были вести специальный журнал, в котором фиксировались все происшествия, отражалась деятельность полиции и который представлялся в губернское правление. Нижнему земскому суду было даны полномочия взаимодействия с другими полицейскими учреждениями, минуя губернское правление, что способствовало повышению оперативности их деятельности⁷⁶.

Таким образом, в начале XIX в. основное внимание уделялось организационно-штатному укреплению городской и земской полиции. Этим активно занимались министерства. Были утверждены и начали вводиться

⁷⁵ Министерство внутренних дел России: 1802-2002. Исторический очерк: в 2 т. Т. 1. - С. 34,45.

⁷⁶ Министерство внутренних дел России: 1802-2002. Исторический очерк: в 2 т. Т. 1. - С.54.

новые штаты полиции сначала в Санкт-Петербурге, Москве, а позднее в других губернских и уездных городах.

Кроме городской и земской полиции в начале XIX в. существовали ведомственные полицейские органы. Горная полиция действовала в горнодобывающих районах и на государственных предприятиях и подчинялась непосредственно управляющему рудником, а на частных предприятиях – представителю государства – берг-инспектору. На ряде крупных военных заводов (Тульские оружейные) создавалась своя полиция под управлением полицмейстера.

В 1809 г. в ведение МВД России была включена пожарная охрана. Первая профессиональная пожарная команда была сформирована в Санкт-Петербурге и комплектовалась солдатами внутренних войск. Население столицы было освобождено от выделения ночных сторожей, содержания пожарных, обслуживания уличных фонарей. В 1812 г. по Высочайшему повелению в Санкт-Петербурге создается Пожарное депо «для деланья пожарных инструментов»⁷⁷.

2 июля 1811 г. утверждено и обнародовано Положение о внутренней страже. В ее задачи входило: помощь по исполнению законов и приговоров суда; «поимка воров, преследование и истребление разбойников и рассеяние запрещенных законом скопищ»; «усмирение неповиновений и буйства»; поимка беглых преступников и дезертиров; преследование запрещенных и тайно привезенных товаров; помощь свободному движению внутреннего продовольствия; содействие сбору податей и недоимок; охранение порядка и спокойствия церковных обрядов всех исповеданий, законом терпимых; «охранение порядка на ярмарках и торгах, народных и церковных празднествах и т.п.; принятие и сопровождение рекрутов, преступников, рестантов и пленных»; отправление военных, просрочивших отпуска, к их командам; помощь на пожарах и при разлитии рек; «отряжение нужных часовых к присутственным местам, тюрьмам и острогам»; сопровождение

⁷⁷ МВД России Энциклопедия. – М.: Объединенная редакция МВД России, 2002. – С.402.

казны. С 30 марта 1816 г. Высочайшим указом вся внутренняя стража империи официально именуется Отдельным корпусом внутренней стражи. В 1817 г. была введена этапная система препровождения арестантов. Обязанности по этапированию возлагаются на сибирские части внутренней стражи⁷⁸.

Таким образом, проведением реформы государственного центрального аппарата был устранен децентрализованный характер в системе управления полицией.

В годы правления Николая I каких-либо существенных преобразований системы полицейских органов не произошло. Однако именно в это время, с созданием в 1826 г. Третьего Отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, из компетенции Министерства внутренних дел были изъяты функции политической полиции, что породило на более чем полувековой период (до 1880 г.) постоянное соперничество Третьего отделения и Министерства внутренних дел.

После восстания 14 декабря 1825 г. и выяснения всей истории образования и роста тайных обществ организация высшего полицейского надзора в стране стала одним из важнейших государственных дел. Император решил выделить ее из ведения МВД, оставив в нем заведование одной лишь общей наружной полицией. Сначала он даже хотел вновь создать Министерство полиции, но остановился на образовании нового учреждения под своим личным руководством и непосредственным заведованием Бенкендорфа. А.Х. Бенкендорф в своем Проекте об устройстве высшей полиции констатировал: «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»⁷⁹.

2 июля 1826 г. был издан Императорский указ «О присоединении

⁷⁸ Министерство внутренних дел: 1802-2002. Исторический очерк: в 2 т. Т. I - С.61.

⁷⁹ Цит. по: Севастьянов Ф. Ура! Теперь все можно?! // Родина. - 1999. - № 9. – С. 54-56.

Особой канцелярии Министра внутренних дел к Собственной Его Величества канцелярии». Создается Третье отделение собственной Его Императорского Величества канцелярии. При образовании Третьего отделения в него вошли: Особенная канцелярия МВД, тайная агентура и жандармерия. Структура последней также была сложной. Отдельный корпус жандармов сложился из двух элементов: жандармского полка, несшего военно-полицейскую службу при войсках и жандармских частей корпуса внутренней стражи. Жандармы при войсках впервые появляются в 1815 г. 25 июня 1826 г. Высочайшим приказом была учреждена должность Шефа жандармов. Ему подчиняются все жандармские подразделения корпуса внутренней стражи, но жандармский полк при войсках он мог только инспектировать. Отдельный корпус жандармов, образованный Указом 28 апреля 1827 г. (№ 1062), предоставил в распоряжение Третьего отделения не только вооруженную силу, но и хорошо разветвленную сеть местных жандармских управлений. Координация действий этих двух организаций осуществлялась единым руководством: начальником Третьего отделения и Шефом жандармов в 1826-1844 гг. был граф Александр Христофорович Бенкендорф. В результате Третье отделение широко развернуло свою деятельность и продолжало ее без существенных изменений до 1880 г.

Главной задачей III отделения являлось «охранение устоев государственной жизни». Ее компетенции включали: «1) все распоряжения и известия по всем вообще случаям высшей полиции; 2) сведения о числе существующих в государстве разных сект и расколов; 3) известия по открытиям о фальшивых ассигнациях, монетах, документах и пр.; 4) сведения подробные обо всех людях под надзором полиции состоящих, так и все по этому вопросу распоряжения; 5) высылка и размещение людей подозрительных и вредных, 6) заведование наблюдательное и хозяйственное за всеми местами заключения, где находились государственные преступники; 7) все постановления и распоряжения об иностранцах; 8) статистические

сведения о происшествиях, касающиеся полиции»⁸⁰.

Исполнительными органами отделения были учреждения и воинские части Отдельного корпуса жандармов.

На местах делами политической полиции занимались местные жандармские управления. Полицейское наблюдение поставлено было довольно примитивно. Никакой внутренней агентуры, дававшей впоследствии столько ценных для охраны сведений, не существовало.

Систему политического сыска организовать должным образом не удалось. Однако самое крупное политическое дело николаевского периода (кружок петрашевцев) было раскрыто не жандармской агентурой, а конкурирующей организацией - Министерством внутренних дел⁸¹.

Надо сказать, что жандармы также должны были бороться с бюрократизмом. В ежегодных отчетах они давали картину общественного мнения и в своей критике высокопоставленных чиновников были довольно резки.

Время правления Николая I в деятельности полиции характеризовалось особым вниманием к наружной полиции. Во многих городах увеличивалось число полицейских будок. В 1853 г. для усиления патрульно-постовой службы полиции в городах были сформированы из нижних военных чинов полицейские команды. Их численность определялась из расчета 5 полицейских на 2 тыс. жителей и 10 полицейских во главе с унтер-офицером на 5 тыс. жителей⁸². Подчинялись эти команды полицмейстеру. Формирование новых полицейских команд происходило очень трудно и долго. Военное ведомство не торопилось удовлетворять потребности МВД за счет своих служащих, а если и откомандировывало нижние чины, то подчас это были лица с физическими недостатками, порочные и неблагонадежные. Так, Оренбургский городничий, докладывая о 14 рядовых второго разряда, прибывших из Вятского внутреннего гарнизонного батальона, перечислил

⁸⁰ Министерство внутренних дел России: 1802-2002. Исторический очерк: в 2 т. Т. 1, ч. 1. - С. 68.

⁸¹ Троцкий И.М. III-е отделение при Николае I. Л., 1990. - С. 3-22.

⁸² Министерство внутренних дел: 1802-2002. Исторический очерк: в 2 т. Т. I - С.90.

физические недостатки каждого из прибывших, среди которых были: «не владение обеих рук, отсутствие пяти пальцев на правой ноге, очень слабое зрение, паховая грыжа и т. д., что, с точки зрения городничего, делало их неспособными к полицейской службе, которая требовала физической силы и выносливости»⁸³. На вопрос: «Могут ли такие полицейские солдаты быть охранителями отечественного спокойствия, надежными сотрудниками полицейской власти, где не обходимы верность, скромность, теплое чувство к благому намерению?» - автор статьи в журнале «Русский вестник» за 1859 г. отвечал, что «они за стакан водки продадут всякое правосудие», тогда как полиции «нужны люди способные, молодые, испытанной нравственности, грамотные»⁸⁴.

Правительство заботилось о престиже полиции. Повышению авторитета полицейских чинов в XIX в. способствовало распространение на них Табели о рангах. Квартальным надзирателям, унтер-офицерам столичной полиции была предоставлена возможность сдать экзамены комиссии, состоящей из руководителей полиции, и получить так называемый первый классный чин, что приводило к повышению жалования в два раза. Для служащих полиции стали издавать подборки нормативных документов, инструкций, относящихся к деятельности полиции. Полицмейстерам, частным приставам вменялось в обязанность обучать своих подчиненных. Наряду с этим стала развиваться система поощрений и наказаний для служащих полиции. Для офицеров вводились доплата за выслугу лет, воинские пенсии. Для нижних чинов полиции, кроме жалования, вводились так называемые наградные за усердие в службе и примерное поведение, которые выдавались из штрафных сумм, изымаемых с жителей города за нарушение общественного порядка, санитарных правил, противопожарной безопасности. Одновременно существовала и гауптвахта. За служебные проступки, за «маловажные преступления», для «побуждения их к большей

⁸³ Борисов А. В., Дугин А. Н., Малыгин А. Я. Полиция и милиция России: страницы истории. - М., 1995. - С. 78.

⁸⁴ Сичинский Е. П. Полиция Южного Урала в период кризиса самодержавия. - М., 2005. - С. 31-32.

исправности» в несении службы рядовых полицейских служащих могли подвергнуть аресту и наказанию шпицрутенами.

В 30-40-х гг. XIX в. произошло усиление организационно-карательных функций за счет сокращения хозяйственной деятельности Министерства внутренних дел. Скрупулезный учет всего происходящего в стране становится важнейшей задачей МВД, куда доставлялись 174 вида донесений (по мере надобности, ежемесячно, в определенные месяцы, ежегодно и т. д.). Из них складывались годовые отчеты. Основным структурным подразделением Министерства был Департамент полиции (50 чиновников). Контрольные функции МВД по отношению к местным полицейским органам усиливались, о чем свидетельствует увеличение числа входящих и исходящих документов. Еще в 1829 г. министром внутренних дел А.А. Закревским был подготовлен указ о распределении дел Министерства на три группы: «подносимые непосредственно Государю», представляемые Комитету министров, разрешаемые непосредственно министром. Кроме этого издаются ряд указов, определяющих характер дел, исходящих из органов губернского управления в канцелярию министра. Общая тенденция этих актов заключалась «в ограничении компетенции провинциальных органов делами незначительными», что было обусловлено недоверием центральной власти к управлению на местах⁸⁵.

С 1830-х гг. министром внутренних дел Л.А. Перовским вводится практика командировок для чиновников Департамента. Появились чиновники для особых поручений, которые значительную часть времени проводили в командировках. В начале 1840-х гг. ими были выявлены злоупотребления в полициях ряда городов в 1847 г. они провели ревизию в 27 губерниях, и только в трех состоянии полиции было признано удовлетворительным. В высших чиновничьих кругах, среди столичной аристократии пользовалось популярностью высказывание министра финансов А. Канкрин, что если в других странах революции

⁸⁵ Министерство внутренних дел России: 1802-2002. Исторический очерк: в 2 т. Т. 1. – С. 81.

происходят от недостатков в области экономики и финансов, то в России это может случиться от недостатков в организации и деятельности полиции. Близко к этому было знаменитое высказывание М.М. Сперанского, пытавшегося в 1838 г. провести реформу полицейских органов и отказавшегося от этого по причине того, что «в русской полицейской службе мало людей, способных уразуметь новые правила и исполнять их достойным образом». Звучала критика полиции и со стороны консерваторов. Герой войны 1812 г. адмирал П.В. Чичагов считал, что российская полиция стала «обременительной для государства», «стеснительна для граждан»⁸⁶.

Наиболее слабым звеном в системе полицейских органов в первой половине XIX в. была земская (сельская) полиция. Крестьяне стремились избежать выполнения полицейской повинности (даже объявляли себя староверами, лишь бы не служить в полиции), а дворяне неохотно шли на должность капитан-исправника нижнего земского суда. Николай I в 1832 г. обратился к дворянству, призвав их направлять в полицию «людей, истинно достойных звания блюстителей общественного порядка». Это обращение он подкрепил повышением оклада капитан-исправника за счет увеличения налога на крестьян. Министр внутренних дел Д.Н. Блудов подготовил новое Положение о земской полиции, утвержденное Николаем I 1 июля 1837 г. В уезде создавались участки-станы, что привело к увеличению численного состава сельской полиции более, чем в 2 раза⁸⁷. В каждый стан назначался становой пристав, который опирался в своей деятельности на сельскую выборную полицию: сотских и десятских и на вотчинную полицию помещиков. Становой пристав должен был постоянно проживать на территории своего стана, для чего ему предоставлялись средства на приобретение дома. В его распоряжении находился рассыльный, на которого также возлагались некоторые полицейские обязанности. Становому приставу непосредственно подчинялись сотские и десятские, сохраняемые в селениях

⁸⁶ Борисов А.В., Колодкин Л.М. Становление и развитие юридического образования в дореволюционной России. - М., 1994. - С. 87-88.

⁸⁷ Министерство внутренних дел России: 1802-2002. Исторический очерк: в 2 т. Т. 1. – С. 89.

для непосредственного надзора за благочинием.

Сотские, избиравшиеся крестьянским сельским сходом, существовали в России с давних пор, но законодательную санкцию они получили лишь с 1837 г. В подчинении сотского находились десятские, которые также избирались сельским сходом. Должности сотского и десятского были безвозмездными, являясь весьма обременительной повинностью, от исполнения которой крестьянин не вправе был отказаться, поэтому сельский мир освобождал этих должностных лиц от налогов и натуральных повинностей. Сотских могли не только избирать на службу, но и назначать, существовали также наемные сотские.

В первой половине XIX в. дальнейшее развитие получила тюремная система. Это обусловлено было развитием общественно-политического движения в России. В каждом губернском городе для лиц, совершивших общеуголовное преступление, местом лишения свободы являлся губернский острог. Система общеуголовных мест заключения становится более разветвленной и включала в себя: 1) съезжие дворы; 2) тюремные замки или остроги; 3) смирительные и работные дома. В 1823 г. появляются военно-арестанские роты, которые были предназначены не только для военнослужащих, но и крестьян, беглых и бродяг. Активно стали использоваться монастырские тюрьмы. Появляются долговые тюрьмы, находящиеся при Управах благочиния. Управление тюремной системой в России и в XIX в. не было централизованным. Тюремное управление не было отделено от полицейского⁸⁸.

В 1819 г. было создано «Попечительное о тюрьмах общество», задачей которого являлось нравственное исправление преступников, а также попытка установить общественный контроль за положением в тюрьмах. Однако, положение в тюрьмах России оставалось бедственным. Положение заключенных определялось их сословной принадлежностью. Отдельные

⁸⁸ Мулукаев Р.С., Малыгин А.Я., Епифанов А.Е. История отечественных органов внутренних дел: учебник для вузов. – М., 2005. – С. 45.

категории заключенных подвергались клеймению. Этот средневековой обычай сохранялся в России до 1863 г.⁸⁹.

Таким образом, после преобразований Александра I в системе государственного управления страны утвердилась достаточно устойчивая структура полицейских органов, состоящих из государственной и вотчинной полиции. Первая, в свою очередь, подразделялась на общую (исполнительную) и политическую (жандармерия). Цели, которые преследовались самодержавием во внутренней политике в первой половине XIX в. (достижение равенства всех перед законом, торжества права над произволом и т.д.), очевидным образом противоречили способам их достижения. Так, создание и деятельность Третьего отделения и Корпуса жандармов вполне вписываются в развитие принципов полицейского государства (усиление государственного проникновения в жизнь подданных, вторжение в их частную жизнь, полицейская забота об общем благе). МВД и его органам в государственном механизме принадлежала исключительная роль – контроля, надзора, опеки.

Вопрос 2. Развитие органов внутренних дел во второй половине XIX в.

Вторая половина XIX в. стала для России эпохой ликвидации исторически отжившего крепостного строя, вовлечения большой и в то же время весьма отсталой страны в орбиту капиталистического развития. В 1860-70-е гг. в России были проведены крупнейшие реформы, коснувшиеся практически всех сторон государственной жизни: уничтожено крепостное право, изменены поземельные отношения, введено местное самоуправление, создана новая судебная система, коренным образом преобразована армия. Все это повлекло изменения в организации и содержании деятельности полиции. Потеря помещиками права собственности на личность крестьянина

⁸⁹ Мулукаев Р.С., Малыгин А.Я., Епифанов А.Е. История отечественных органов внутренних дел: учебник для вузов. – М., 2005. – С. 48.

одновременно означала утрату ими полицейских прав и ликвидацию вотчинной полиции, что, в свою очередь, требовало создания новых полицейских структур на уровне уезда, тем более что правящие круги не без основания полагали, что после отмены крепостного права следует ожидать крестьянских волнений. Именно эти причины и обусловили проведение полицейской реформы вслед за крестьянской, а начинать ее было решено снизу – с уезда⁹⁰. Первые предложения о преобразовании полиции обсуждались в конце 1850-х гг. в Главном комитете по крестьянскому делу и рассматривались сквозь призму крестьянской реформы. Была создана особая комиссия для разработки проектов преобразования губернских и уездных учреждений, в том числе и полиции, по словам И.Т. Тарасова, в нее вошли «лучшие представители бюрократии того времени»⁹¹. Консервативные силы по-прежнему противились всяким преобразованиям. Среди них особенно выделялись министр юстиции граф В.Н. Панин и главноуправляющий III отделением СЕИВК граф П.А. Шувалов⁹².

Соответствующие предложения, получившие название «Основные начала реформы полиции» были утверждены Александром II 25 марта 1859 г. Суть намеченных преобразований заключалась в следующем:

- объединение городской и земской полиции под властью уездного исправника, назначаемого от правительства;
- исключение из обязанностей полиции следственной и хозяйственно-распорядительной части (для которых предполагалось создать особые органы управления);
- более точном определении круга действий, прав и обязанностей полиции по отношению к губернаторам и другим властным структурам как в обычное время, так и в чрезвычайных случаях⁹³.

Реформа полиции началась с отделения от нее следственной части, что

⁹⁰ Кручинин В.И. Вопросы реформы полиции в курсе отечественного государства и права // Проблемы преподавания и изучения истории государства и права, органов внутренних дел России. – М., 2000. – С. 38.

⁹¹ Шелкопляс В.А. Карательный аппарат России во второй половине XIX в.: учебное пособие. – Минск, 1994. – С. 5.

⁹² Министерство внутренних дел России: 1802-2002. Исторический очерк: в 2 т. Т. I. – С. 135.

⁹³ Там же. – С. 152-153.

соответствовало самым передовым в то время взглядам на природу уголовного процесса. Одной из первоочередных задач реформирования полиции многие представители либеральной бюрократии считали ее разделение с учетом западно-европейского опыта на полицию исполнительную, охраняющую общественный порядок, и судебную, расследующую преступления⁹⁴. До 1860 г. расследование преступлений в России осуществлялось городской и земской 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.

25 декабря 1862 г. император утвердил Временные правила об устройстве полиции в городах и уездах губерний. Основу нового законодательного акта составили положения Учреждения для управления губерний (1775), Устава благочиния или полицейского (1782), Положения о земской полиции (1837), в которые были внесены определенные изменения. Правила объявлялись временными, призванными поправить строй уездной полиции до совершения полной реформы полицейского управления. В соответствии с ними изменялась структура полиции, порядок назначения должностных лиц и принятия управленческих решений. Ранее организационно обособленные земская и городская полиция объединялись в единую общую уездную, ведению которой отныне подлежал не только уезд, но и все уездные, безуездные города, посады, местечки и селения, располагавшиеся на его территории. Объединение осуществлялось путем упразднения городничих правлений, должностей городничих и полицмейстеров и вхождения их аппаратов в состав земских судов, которые стали называться уездными полицейскими управлениями. Земские исправники переименовывались в уездных исправников. Исключение из

⁹⁴ Андреева И.А. История органов внутренних дел России: учебное пособие. – 2-е изд., перераб. И доп. – Омск: Омская академия МВД России, 2009. – С.68.

общего правила составили губернские и некоторые крупные города, посады и местечки, перечисленные в специальном приложении, где организовывалась своя городская полиция, не попадавшая под юрисдикцию уездной. Уездное полицейское управление составляли: уездный исправник, помощник исправника, общее присутствие уездного полицейского управления. Это присутствие, в которое кроме уездного исправника и его помощника входили и заседатели от дворян и сельских обывателей, заменило собой нижний земский суд. На уездного исправника возлагалось и множество административных функций, так как он рассматривался как представитель губернатора в уезде. В городах, на которые распространялось действие Временных правил 1862 г., полицией руководил градоначальник. Кроме организации охраны общественного порядка и борьбы с преступностью, он, как и другие полицейские чиновники, обладал обширными полномочиями по управлению городом (руководство почтой, технический надзор за частными и общественными зданиями и др.).

Городское полицейское управление составляли: полицмейстер, помощник полицмейстера, общее присутствие городского полицейского управления. В состав общего присутствия входили еще два депутата от городского общества.

Подведомственными полицейскому управлению исполнительными чиновниками полиции были: в уездах – становые приставы, а в городах, посадах и местечках – городские приставы, их помощники и полицейские надзиратели. Нижними чинами полиции являлись: сотские, в заведовании которых находились определенные участки стана, называемые сотнями; десятские – в селениях; полицейские служители городских полицейских команд. Сверх того, при полицейских управлениях состояли рассыльные и в некоторых губерниях – конная стража. Основной полицейской силой в сельской местности были становые приставы, введенные еще в 1837 г. Территории полицейских станов были чрезвычайно велики, становой пристав не имел ни штатной канцелярии, ни рассыльных в достаточном числе. В

таких условиях большая тяжесть полицейских обязанностей ложилась на сотских и десятских.

Штаты исполнительных чиновников городских полиций зависели от разряда, к которому был отнесен город, а численность служителей полицейских команд определялась в зависимости от финансовых возможностей городов, так как их содержание осуществлялось из городских средств. Закон от 25 декабря 1862 г. не изменил порядок формирования городских полицейских команд, они по-прежнему формировались из нижних чинов военного ведомства. В связи с неудовлетворительной кадровой политикой большая часть нижних чинов оказалась малоспособной к полицейской службе. В полицейские команды, судя по отзывам начальников и губернаторов, назначались люди нездоровые, с физическими недостатками, препятствовавшими отправлению службы. Положение дел изменил циркуляр Министерства внутренних дел от 14 марта 1868 г., который определил формировать полицейские команды исключительно вольнонаемными людьми из отставных, а привлечение нижних чинов из войск рассматривал как исключение⁹⁵. Желая поступить по вольному найму на службу в полицию, обычно это были отставные военные чины, подавали докладную записку на имя частного пристава: «Желаю поступить по вольному найму полицейским служителем во вверенной Вам части. А потому представляю при сем о личности своей копию с указа об отставке за №.... покорнейше прошу Ваше Благородие, не оставить своим ходатайством о принятии меня и зачислении помощником околоточного, о последующем ожидаю приказа Вашего»⁹⁶. После освидетельствования городского врача и заключения о здоровье вопрос решался на общем присутствии полицейского правления. В 1873 г. в связи с предстоящей военной реформой военное ведомство было окончательно освобождено от обязательного направления нестроевых нижних чинов в полицию. С этих пор последняя получила возможность

⁹⁵ Масалимов А. С. Реформы суда и полиции России 60-90-х годов XIX века (на материалах Уфимской губернии): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2000. - С. 58.

⁹⁶ Министерство внутренних дел России: 1802-2002. Исторический очерк в 2 т. Т. 1. - С. 163.

более свободного и целесообразного подбора своих кадров.

Улучшение состава общей городской полиции происходило путем изменения порядка комплектования полицейских команд, установления особых условий для вступления в службу, повышения содержания, пожалования особых прав и наград, усиления ответственности за упущения и злоупотребления по службе и увеличения числа нижних чинов. Особое внимание правительство уделяло обмундированию полиции. Это было связано с намерением поднять ее престиж и привлечь на службу выпускников средних и высших учебных заведений, сказалось и личное отношение Александра II к мундирам. Никогда еще форменное обмундирование не претерпевало стольких изменений. В 1863 г. были введены должностные металлические знаки. Чином полиции устанавливалось ношение усов. Виды форменной одежды: парадная, праздничная, воскресная, обыкновенная, будничная, дорожная. В 1879 г. полицейских классов чин в вооружили револьверами⁹⁷. Дальнейшая реформа уездной (сельской) общей полиции заключалась в введении в 1864 г. Положения о земских учреждениях, в силу которого от уездной полиции отошли хозяйственно-распорядительные обязанности. Впоследствии в связи с городской реформой 1870 г. произошло сокращение компетенции у городской полиции. Увеличение штатов общей полиции, последовавшее после отмены крепостного права, было весьма незначительным и не учитывало в должной мере ни численности населения в станах и уездах, ни размеров их территории. Такое положение сохранялось около 20 лет, и только под действием политических событий конца 1870-х гг. царское правительство приняло решение о расширении низовой структуры общей полиции⁹⁸.

В целях улучшения сельской полиции Временным положением о полицейских урядниках от 9 июня 1878 г. в сельской местности 46 губерний было введено 5000 конных урядников «для усиления средств уездной

⁹⁷ Березнев А.Т. История органов внутренних дел России. Учебное пособие: В 2-х частях. – Воронеж: Воронежская высшая школа МВД России, 1998. Ч.1. – С 36.

⁹⁸ Андреева И.А. История органов внутренних дел России: учебное пособие. – 2-е изд. перераб. и доп. – Омск: Омская академия МВД России, 2008. – С.51.

полицейских и в помощь становым приставам, для исполнения полицейских обязанностей, а также для надзора за действиями сотских и десятских на местах и для их руководства»⁹⁹. Полицейский урядник был промежуточным звеном между становым приставом, назначавшимся, как правило, из дворян, имевших опыт службы и определенный уровень образования, и сотскими – крестьянами, избиравшимися для несения полицейской повинности в своем селе или деревне. Он должен был определяться в должность уездным исправником из лиц, оказавшихся годными к полицейской службе. Урядники получали жалование 200 руб. и на обмундирование – 50 руб. в год. Их вооружение состояло из шашки драгунского образца, кроме этого казенного холодного оружия им разрешалось иметь и собственное огнестрельное. На содержание лошади урядникам полагалось 100 руб. и на ремонт шашек 55 коп. в год. В среднем на уезд приходилось около 11 уряднических участков, а на стан – 4 участка.

С учреждением конно-полицейских урядников было положено начало противодействию конокрадству, этому бичу сельской местности. Непосредственная близость к населению и значительный объем полицейских функций по предотвращению, пресечению преступлений, проведению дознаний по уголовным делам, возложенный на полицейского урядника, обуславливали достаточно высокие требования к уровню его общей, профессиональной подготовки и моральным качествам, однако найти соответствующих кандидатов было сложно. Руководство МВД в 1879 г. подготовило специальную справочную книгу, вручавшуюся каждому полицейскому уряднику. В ней содержались примеры законных решений ситуаций, с которыми мог встретиться урядник в своей деятельности, образцы документов и другие сведения разного характера, а также рекомендации морально-этического свойства, как следует добиваться «исполнения закона или полицейского распоряжения твердо и настоятельно,

⁹⁹ История полиции дореволюционной России: (Сборник документов и материалов по истории государства и права): учебное пособие. - М., 1981. - С. 50.

но отнюдь не грубым или обидным образом». На местах стали создаваться разнообразные школы для урядников, первая была открыта в Перми в 1880 г. со сроком обучения 3 месяца, там изучали «законоведение», уставы, направления по производству дознаний и организации расследования преступлений, русский язык. В это же время в крупных губернских городах для подготовки полицейских формировались сверхштатные полицейские команды (резерв), в которые принимали кандидатов на службу. В этом подразделении они проходили первоначальную подготовку, постепенно привлекаясь под руководством опытных наставников к несению службы в городе. Первый полицейский резерв был образован в 1860-е гг. в Санкт-Петербурге и послужил образцом для организации подготовки полицейских в других городах¹⁰⁰.

В 60-е гг. XIX в. были предприняты шаги по организации в системе полицейских органов специального аппарата для борьбы с уголовной преступностью. Впервые он создается в Санкт-Петербурге в 1866 г. Созданная для этого сыскная полиция должна была также вести учет лиц, задержанных за отсутствие документов или обвиняемых в преступлениях, заниматься высылкой из столицы подозрительных особ. Руководил Сыскным отделением с 1866 г. по 1889 г. И. Д. Путилин. Начал он полицейскую службу с младшего квартального надзирателя Толкучего рынка, а окончил тайным советником со звездой Анны I степени.

В целом, реформы 1860-1870-х гг. способствовали серьезному преобразованию полицейской системы: были объединены городская и уездная полиция; сужены их функции: проведение следствия передавалось судебным следователям, хозяйственные функции и благоустройство городов - земским и городским органам самоуправления; расширен низовой аппарат полиции; учреждены должности полицейских урядников; создан полицейский резерв; в городах увеличена численность околоточных надзирателей; значительно увеличены жалованье, пенсии и иные льготы

¹⁰⁰ Борисов А.В., Колодкин Л. М. Указ. соч. - С. 47-48.

служащим полиции; изменены принципы ее комплектования¹⁰¹. Территориальное объединение полиции в уездах, сужение ее функций, профессионализация, увеличение численности, улучшение материального положения, выведение из-под прямого воздействия сословных органов дворянства сочетались с сохранением полицейской повинности в сельской местности, развитием ведомственной и частной полиции.

Серьезная реорганизация полицейской системы была осуществлена в 1880 г., когда 6 августа было упразднено Третье отделение собственной Его Императорского Величества канцелярии, а его функции были переданы МВД. Это решение было выработано Верховной Распорядительной Комиссией под председательством министра внутренних дел М. Т. Лорис-Меликова, созданной 12 февраля 1880 г.

Вся полицейская часть в империи стала нераздельно вестись одним центральным учреждением - МВД. В нем было образовано новое учреждение – Департамент государственной полиции, ставший высшим органом политической полиции. Лорис-Меликов стремился к тому, чтобы новое учреждение состояло из «законников», т. е. гражданских лиц, имеющих юридическую подготовку. Указом от 15 ноября 1880 г. на Департамент государственной полиции было возложено руководство органами как политической, так и общей полицией¹⁰².

Департаменту государственной полиции подчинялся и Отдельный корпус жандармов, который с 1871 г. был органом дознания по политическим преступлениям. Министр внутренних дел становится одновременно и шефом жандармов.

На жандармский корпус была возложена обязанность борьбы с преступностью на железных дорогах. После реорганизации 1880 г. МВД заняло исключительное место в государственном механизме, а его руководитель фактически стал первым министром империи, в его ведении

¹⁰¹ Борисов А.В., Колодкин Л. М. Становление и развитие юридического образования в дореволюционной России. – М., 1994. - С. 49.

¹⁰² Перегудова З.И. Политический сыск России (1880-1917). - М., 2000. - С. 17.

сосредоточились борьба с преступностью (и государственной, и уголовной), значительная часть внутренних функций государства.

Тюремная система окончательно сложилась и в своей основе отвечала требованиям времени. В число ее задач помимо наказания преступника входили воспитательно-исправительные воздействия. В 1879 г. осуществляется централизация управления тюрьмами созданием в составе МВД Главного тюремного управления, которому были подведомственны все места заключения. В 70-е годы создаются крупные тюрьмы – «централы», в которых были изолированы участники революционного движения. Число заключенных постоянно росло. Что вызывало потребность расширения емкости тюрем.

Таким образом, образование Министерства внутренних дел сыграло важную роль в движении Российского государства от дикости произвола к цивилизованному правовому обществу. На всем протяжении истории функционирования МВД министерству отводилась особая роль в борьбе власти с любым проявлением вольнодумия. С течением времени центральное место в деятельности МВД стал занимать политический сыск, управление которым переходит III отделению Собственной Его Императорского величества канцелярии. В стране создается разветвленная сеть контролирующих и присматривающих органов, ужесточается цензура, укрепляются структуры городской и сельской полиции, материально поощряется проявление политической бдительности и доноительство.

Во второй половине XIX в. система органов внутренних дел стала сложным организмом, контролирующим буквально все стороны жизнедеятельности государства. Полицейские органы становятся многофункциональными, обладавшими огромными правами и возможностями.

ЛЕКЦИЯ 4. Органы внутренних дел на рубеже XIX - нач. XX вв.

Вопрос 1. Полиция России в условиях контрреформ

Новый император Александр III стоял перед выбором: либо продолжать либеральную политику, начатую отцом, либо – отказаться от нее. При поддержке обер-прокурора Святейшего синода К.П. Победоносцева Александр III сделал свой выбор в пользу укрепления самодержавной власти и устранения всяческих политических колебаний.

Принятие 14 августа 1881 г. Положения «О мерах к охранению государственной безопасности и общественного спокойствия», разработанного в Министерстве внутренних дел, способствовало дальнейшему росту возможностей Министерства внутренних дел в борьбе с нарушением законов. В развитии Министерства внутренних дел стала явно просматриваться тенденция расширения карательных функций. Нормативным актом вводились два режима исключительного положения: а) состояние усиленной охраны; б) состояние чрезвычайной охраны, что позволяло полиции и жандармерии проводить задержания на основании только подозрения в совершении или подготовке к совершению государственных преступлений. При МВД был создан орган внесудебной расправы – Особое совещание, состоявшее из чиновников Министерства внутренних дел и Министерства юстиции¹⁰³, что позволяло оперативно решать вопросы по изоляции лиц, подозреваемых в причастности к государственным преступлениям, путем их административной высылки.

В 1882 г в Министерстве внутренних дел были подготовлены нормативные акты, регламентирующие организацию гласного и негласного надзора. Общая полиция занималась гласным надзором. Она могла не только вторгаться в жилое помещение, производить обыски, но и разрешать или запрещать отлучаться с места жительства, контролировать корреспонденцию. Гласный надзор устанавливался в местах административной ссылки и по

¹⁰³ Министерство внутренних дел России: 1802-2002. Исторический очерк: в 2 т. Т. I. - С. 212.

месту постоянного проживания поднадзорных. Другим видом был секретный или негласный надзор осуществляли жандармерия и общая полиция за лицами сомнительной политической благонадежности. Негласный надзор устанавливался за студентами, исключенными из высших учебных заведений за «неодобрительное поведение» или неуплату взносов за учебу, а также за лицами, освобожденными от гласного надзора и всеми освобожденными от наказаний за политические преступления. Осуществлялся такой надзор в течение одного года¹⁰⁴. Эти и другие мероприятия способствовали «умиротворению страны», т.е. полному прекращению всякой революционной и террористической деятельности.

Министерство внутренних дел принимало непосредственное участие в осуществлении политики «контрреформ» и примечательно то, что проекты по реформированию механизмов государственной власти исходили непосредственно от высшего министерского руководства. За годы правления Александра III во главе Министерства внутренних дел сменилось четыре министра (Лорис–Меликов, Н.П. Игнатьев, Д.А. Толстой, И.Н. Дурново) и каждый из них внес определенную лепту в укрепление места и роли этого министерства в системе государственного управления России. Так, Министерство внутренних дел активно участвовало в подготовке принимаемых документов по проведению реформ местного и регионального управления, обеспечивающих контроль над крестьянскими, земскими и городскими учреждениями со стороны правительственных чиновников.

В недрах МВД продолжался поиск оптимальных путей централизации структур, осуществляющих государственную охрану. В 1882 г. была введена должность третьего заместителя министра, которому было поручено командовать Корпусом жандармов и руководить Департаментом государственной полиции. Департамент полиции укрепляет свой статус как

¹⁰⁴ Березнев А.Т. История органов внутренних дел России. Учебное пособие: В 2-х частях. Воронеж: Воронежская высшая школа МВД России, 1998. – Ч.I. – С.45.

главного звена Министерства внутренних дел. Были определены задачи Департамента полиции:

- 1) предупреждение и пресечение преступлений и охрана общественной безопасности и порядка;
- 2) ведение дел о государственных преступлениях;
- 3) организация и наблюдение за деятельностью полицейских учреждений;
- 4) охрана государственных границ и пограничных сообщений;
- 5) выдача паспортов российским поданным, видов на жительство в России иностранцам, высылка иностранцев из страны;
- 6) наблюдение за всеми видами культурно-просветительной деятельности и утверждение уставов различных обществ.

Таким образом, руководство не только всей государственной полицией, но и всеми полицейскими органами по делам государственной охраны теперь сосредоточились в одних руках. Но, несмотря на осуществляемые преобразования, объединившие управление политической и общей полиции, особенных улучшений в их деятельности не наступило. Это объяснялось в том числе и тем, что у офицеров Корпуса жандармов вызывало недовольство, что ими руководили гражданские чиновники, что приводило к взаимному соперничеству и упрекам, а в итоге – снижалась эффективность в работе как тех, так и других полицейских органов.. Наглядно это проявилось в 80-90-е годы в процессе развития секретно-розыскных отделений.

3 декабря 1883 года по предложению министра внутренних дел Д.А. Толстого было принято Положение «Об устройстве секретной полиции в Империи», которое предусматривало создание «особых розыскных отделений» в составе жандармских управлений и ведомстве общей полиции¹⁰⁵. Руководство секретной полицией поручалось жандармскому подполковнику Г.П. Судейкину, издавшему особый циркуляр с изложением целей и задач нового органа: «1) Возбуждать с помощью особых активных

¹⁰⁵ Министерство внутренних дел России: 1802-2002. Исторический очерк: в 2 т. Т. I. - С. 216.

агентов ссоры и распри между различными революционными группами; 2) распространять ложные слухи, удручающие и терроризирующие революционную среду; 3) передавать через тех же агентов, а иногда с помощью приглашений в полицию и кратковременных арестов, обвинения наиболее опасных революционеров в шпионстве¹⁰⁶».

На основании этого документа была создана сеть жандармских отделений «по охране порядка и общественной безопасности». Опыт деятельности такого отделения, созданного в 1866 году при петербургском градоначальнике, свидетельствовал о возможности достижения неплохих результатов, сочетая наряду с уголовно розыскной работой отделения и активное подключение к борьбе с политическим терроризмом. Руководил столичным сыском И.Д. Путилин. Однако сдерживающим фактором в развитии системы политического розыска явился кадровый недостаток чиновников.

С распространением с середины 90-х годов прошлого столетия массовых выступлений рабочих стало понятно, что только полицейско-репрессивными мерами бороться с массовым движением не возможно, поэтому решили прибегнуть к новым методам. Одним из них стала так называемая тактика «полицейского социализма», вошедшая в историю под названием «зубатовщины». С.В. Зубатов в ранней молодости увлекался социалистическими учениями. В 1882 году был даже исключен из гимназии за участие в нелегальном кружке учащейся, снискав статус неблагонадежного. Эта близость к революционным кругам и сыграла в последующем большую роль в его карьере. В середине 80-х годов он уже негласный осведомитель московской охранки, провокатор. В 1889 году он становится помощником начальника Московского охранного отделения. В то время политический розыск в империи был поставлен настолько слабо, что многие члены его не были знакомы с самыми элементарными приемами той работы, которую они вели, не говоря уже об умении разбираться в

¹⁰⁶ Министерство внутренних дел России: 1802-2002. Исторический очерк: в 2 т. Т. I. - С. 216.

программах партий и политических доктринах. Зубатов первый поставил розыск в империи по западноевропейскому образцу, введя систематическую регистрацию, фотографирование, конспирирование внутренней агентуры¹⁰⁷. Зубатов был одним из немногих правительственных чиновников, который знал революционное движение и технику розыска. В 1896 году он становится начальником московского охранного отделения и организует политический сыск и постановку «внутренней агентуры», т.е. сложной системы провокаций. Целью являлось – формировать недоверие среди участников рабочих кружков, внося раскол в их ряды, отвлекая рабочих от политической борьбы, внушая рабочим, что правительство само может удовлетворить все их «законные» требования. Зубатов вкладывает в это дело немало труда, выдумки и, благодаря тщательно поставленному сыску и разветвленной сети агентуры, отделению удалось нанести ряд ощутимых ударов революционному движению. Однако форы идейного воздействия на рабочее движение революционную среду, аресты участников революционного движения, репрессивные меры правительства успеха не имели из-за несоответствия между расчетами Зубатова и практикой полицейского аппарата царизма. Остановить нараставшее революционное движение, которое выросло идейно и организационно и становясь все более массовым было уже не возможно.

Другая форма идейного воздействия на рабочих использовалась священником Георгием Гапоном («гапоновщина»), имеющая целью возбуждения в рабочей среде русского национального самосознания, для отвлечения рабочих от революционной борьбы. Установив связь с Департаментом полиции, организует кружки, которые были объединены в «Собрание русских фабрично-заводских рабочих Петербурга». К концу 1904 года организация Гапона охватывала своим влиянием 20 тыс. рабочих. 9 января идея эта потерпела крах¹⁰⁸.

¹⁰⁷ Министерство внутренних дел России: 1802-2002. Исторический очерк: в 2 т. Т. I. - С. 190.

¹⁰⁸ Березнев А.Т. История органов внутренних дел России. Учебное пособие: В 2-х частях. Воронеж: Воронежская высшая школа МВД России, 1998. – Ч.I. – С.58.

Наряду с мерами по развитию политической полиции в годы правления Александра III предприняты шаги по совершенствованию аппарата для борьбы с уголовной преступностью, который должен был вести учет лиц, задержанных за отсутствие документов или обвиняемых в преступлениях, заниматься высылкой из столицы подозрительных особ.

Уже в конце XIX века сыскная полиция начинает применять так называемые «научные методы раскрытия преступлений», т.е. новейшие достижения криминалистической науки: антропометрию, дактилоскопию, фотографию, уголовную регистрацию. Шел интенсивный процесс развития системы криминалистических учетов. Прежде всего, велась разработка научных методов идентификации. В этой области развивались два направления – антропометрия (наука измерения тела человека) и дактилоскопия.

Антропометрическая система Бертильона была введена в полиции России в 1890 г. «для лишения рецидивистов возможности скрывать свою прежнюю судимость, равно как констатирования подозрительных лиц, желающих утаивать свое прошлое и свое действительное звание». Антропометрические бюро, учрежденные при всех сыскных отделениях, пересылали копии регистрационных карточек в Департамент полиции. При этом русские регистрационные карточки, в отличие от английских, содержали не только дактилоскопические, но и полные антропологические данные на лиц, сведения о родственниках, местах возможного пребывания и т.д. За период с 1890 г. по 1897 г. по системе Бертильона в России было измерено 23 тыс. мужчин и 4 тыс. женщин. Среди них было обнаружено 1700 рецидивистов и 180 рецидивисток.¹⁰⁹ Значительный объем оперативно-ценной информации поступал из созданного еще в 1886 г. в Санкт-Петербурге «стола приводов», занимавшегося наведением справок о судимости и проверкой домашней прислуги, кучеров, дворников, швейцаров.

¹⁰⁹ Березнев А.Т. История органов внутренних дел России. Учебное пособие: В 2-х частях. Воронеж: Воронежская высшая школа МВД России, 1998. – Ч.I. – С.59.

Эти категории лиц, а также содержателей и владельцы трактиров, чайных, постоянных дворов и гостиниц, являлись осведомителями сыскных отделений.

Увеличиваются штаты и сыскной полиции. Так в столице ее штатная численность в 1887 году составляла 102 человека¹¹⁰.

Бурное развитие железнодорожной сети России к началу XX в. обусловило возрастающую роль полицейских управлений железных дорог, ставшими самыми крупными подразделениями Корпуса жандармов. На них была возложена задача противодействия преступности на железных дорогах, охранения внешнего порядка и нарушения благочиния и безопасности движения на железных дорогах, наблюдать за целостностью пути и дорожных сооружений, а также проверять качество продуктов питания в станционных буфетах. Главным средством по охране в полосе отчуждения была патрульно-постовая служба. Наблюдению подлежали не только станция вокзалы, но и депо, мастерские и подъездные пути¹¹¹. В 1896 году в стране существовало 73 губернских жандармских управления железных дорог: В отдельном корпусе было 23 конных и крепостных жандармских команды, Петербургский, Московский и Варшавский жандармские дивизионы. Всего в корпусе было 710 офицеров, 23 классных чина, 9087 низших чина, причем вахмистров и унтер-офицеров – 7500 человек. Кроме того, в губернских управлениях трудились 364 офицера и 2474 вахмистра и унтер-офицера¹¹².

В царствование Александра III активно совершенствовалась общая полиция. Значительно были усилены провинциальные органы полиции. Были приняты меры с целью повышения привлекательности полицейской службы. Увеличилось число полицейских чинов, повышались их оклады содержания, «квартирное довольствие», вводились доплаты к денежному содержанию по выслуге лет, а также единовременные пособия и пенсии, увеличилось число станов и полицейских урядников. Была учреждена особая медаль для низших полицейских чинов, а также им предоставляли льготы по учебным сборам.

¹¹⁰ Андреева И.А. История органов внутренних дел России : учебное пособие.- 2-изд., перераб. и доп. Омск: Омская академия МВД России, 2009. –С.75.

¹¹¹ Министерство внутренних дел России: 1802-2002. Исторический очерк: в 2 т. Т. I. - С. 190.

¹¹² См.: Зайончковский П.А, Российское самодержавие в конце XIX столетия. М., 1970. С. 163.

Значительно увеличился состав специальной полиции. Так, в 1892 г. был утвержден временный штат нижегородской ярмарочной полиции, полиции в приморских торговых портах. Преобразование всей организации «питейного дела» в России требовало привлечения полиции к наблюдению за правильным производством и торговлей алкогольными напитками.

В конце века сложилась типовая структура пожарной команды, состоявшей из отрядов: водоснабжения, трубного, лестничного, топорного и охранительного; установилась должностная и профессиональная специализация пожарных, в числе которых были топорники, факельщики, лазальщики и т.д. В крупных городах пожарная команда делилась на части, обслуживающие тот или иной район города. Отдельные части возглавлялись брандмейстерами, а вся пожарная охрана города – брандмайором. Пожарные команды были постоянными, входившими в систему Министерства внутренних дел, и вольными, содержавшимися за счет городских властей.

В 1861 году в разных городах создаются добровольные пожарные общества. Они значительно расширили возможности профилактической работы, установили противопожарный контроль за общественными местами, усилили надзор за источниками повышенной пожарной опасности, а также источниками водоснабжения. К 90-м годам такие общества существовали уже во многих губерниях России. В 1892 году было создано единое добровольное общество для координации деятельности местных организаций, а уже в 1896 году при Главном совете Российского пожарного общества был организован технический комитет, в который входили видные деятели науки, известные архитекторы, строители, механики. Технический комитет проводил испытания новинок пожарной техники. В их числе были распылитель водяной струи, химическая пена, пенные огнетушители и пеногенераторы, системы пожарного водоснабжения, отечественные конструкции спринклеров и устройства пожарной сигнализации. С 1 марта 1892 года в России начал издаваться журнал «Пожарный»¹¹³, а с июля 1894 г.

¹¹³ Министерство внутренних дел России: 1802-2002. Исторический очерк: в 2 т. Т. I. - С. 243.

в Петербурге при активном участии Министерства внутренних дел, начал выходить ежемесячный журнал «Пожарное дело»¹¹⁴».

В коренной перестройке нуждалась вся пенитенциарная система, так как тюрьма старого образца перестала соответствовать новым взглядам на ее задачи. Финансирование тюремной системы оставалось крайне низким, а их чрезмерное переполнение достигло критических пределов. Главное тюремное управление оставалось в ведении министерства с 1879 до 1895 г.. За время с 1879 по 1889 г. на новые стройки было затрачено более 3 млн. руб. Для улучшения тюремной системы были предприняты следующие меры: усиление централизации управления местами заключения, учреждение особых конвойных команд и тюремной стражи гражданского ведомства (20 января 1886 г), снабжение заключенных одеждой, упорядочение труда заключенных, преобразование конвойной стражи, освободив армию от «окарауливания тюрем». Конвойные команды составили конвойную стражу России. Порядок комплектования команд и срок службы в них был установлен такой же, как в армии. Вводилась специальная форма одежды. Офицерский состав подбирался в основном из категории нестроевых армейской пехоты. В целях совершенствования конвойно-пересыльной службы был сокращен пеше-этапный способ передвижения партий заключенных и заменен транспортными способами передвижения, Для исключения чрезмерного скопления заключенных в центральных тюрьмах, было значительно ускорено передвижения партий. Разрабатывались новые маршруты и расписания для следования ссыльных команд.

Таким образом, Министерство внутренних дел, осуществив реформу тюремного дела и конвойно-пересыльной службы, сумело за 15 лет создать рациональные основы пенитенциарной системы. В 1895 г. тюремная система из МВД была передана Министерству юстиции.

Активизация развития учебных заведений Министерства внутренних дел в конце столетия проявилась в реорганизации с 1897 году школы резерва

¹¹⁴ МВД России Энциклопедия. – М.: Объединенная редакция МВД России, 2000. – С. 409.

полиции. В составе школы резерва было создано по два отделения. В одном отделении обучались только классные чины. Содержание программы их подготовки отличалось повышенной сложностью и квалифицировалось как специально-полицейский университет. В составе же второго отделения классы дифференцируются по специальностям. Было несколько классов: в них проходили подготовку городовые, офицеры наружной полиции, городовые транспортной полиции, околоточные надзиратели, полицейские служащие. В программу входило изучение правовых актов, регламентирующих полицейскую службу, овладение практическими навыками, необходимыми в повседневной деятельности. К проведению занятий привлекались наиболее подготовленные сотрудники и руководящий состав полиции. В 90-е годы были открыты приготовительная школа при штабе корпуса жандармов, губернские школы урядников, специальные школы для подготовки чинов охранных отделений, для кадров политического сыска, действовали филерские школы, школы работников уголовного розыска.

В 1895 г. Главное тюремное управление из состава МВД выведено и включено в состав Министерства юстиции и просуществовало до свержения царизма. Однако, это не ослабило взаимодействия полиции и тюремной системы. В последней четверти XIX в. перестали существовать смирительные и работные дома, арестанские роты и долговые тюрьмы. Получил некоторую регламентацию труд заключенных. Каторга была возрождена.

Таким образом, деятельность полиции в период правления императора Александра III была многообразной и плодотворной, способствующая «умиротворению». И хотя политика «контрреформ» была воспринята интеллигенцией негативно, история органов внутренних дел свидетельствует, что большинство полицейских добросовестно трудились на благо государства, стремя приумножить славу и процветание нашего Отечества.

Вопрос 2. Полиция России в начале XX века

На рубеже столетий достаточно глубоко обострились социально-политические и экономические противоречия. Страна сползала в трясину революции. Николай II, используя политику лавирования между репрессиями и обещаниями реформ, демонстрировал полное бессилие в своих попытках стабилизации ситуации в стране. В условия подъема революционного движения усилия царского правительства были сосредоточены на приспособлении аппарата МВД к быстрому разрешению внутригосударственных проблем, в том числе и наведению общественного порядка.

Революционные события свидетельствовали, что в деятельности секретных жандармских отделений отсутствовала инициатива и оперативность, эффективность их деятельности была недостаточной. Отдельный корпус жандармов России, сформированный за счет армейских офицеров, пренебрегал в своей деятельности агентурной работой. Большинство жандармских руководителей считало для себя унижительным общение с доносчиками и провокаторами. Кроме того, положением о Корпусе жандармов им запрещалось переодеваться в гражданскую одежду при исполнении служебных обязанностей. Поэтому требовалось создание принципиально новой структуры политической полиции.

В 1902 г. циркуляром Департамента полиции МВД издается Положение о начальниках розыскных отделений, которые стали называться «охранными», которые составляли основу политического сыска России. На охранные отделения возлагались функции по осуществлению политического розыска, наружного наблюдения и руководство секретной агентурой. Организационным принципом построения этих отделений являлся строгий централизм. Положение создавало независимую от жандармских управлений структуру. Начальники охранных отделений лишь в строевом отношении подчинялись начальникам губернских жандармских управлений, в плане

оперативно-розыскной деятельности подчинялись непосредственно директору Департамента полиции, причем могли наложить запрет на производство обысков жандармами и имели право доступа ко всей жандармской служебной документации. Охранные отделения, в отличие от жандармских управлений, не производили дознания, а были чисто оперативно-розыскными органами, собирающими информацию путем наружного и внутреннего (агентурного) наблюдения. Нормативной базой их деятельности в 1906-1907 годах являлись Положение о районных охранных отделениях и Положение об охранных отделениях, по которым охранные отделения обязывались «подпитывать» агентурной информацией жандармское дознание по государственным преступлениям. В 1907 г. была утверждена Инструкция по организации наружного наблюдения. В целях совершенствования вертикали управления охранными отделениями в 1907 году создаются округа, в которых функционировали районные охранные отделения. В феврале 1907 г. уже насчитывалось 25 охранных отделений¹¹⁵.

В 1914 г. издается «Инструкция по организации и ведению внутреннего наблюдения в жандармских и розыскных учреждениях». Под агентом внутреннего наблюдения понималось лицо, «либо непосредственно состоящее в революционной организации, либо косвенно осведомленное о жизни и деятельности, как самой организации, так и отдельных ее членов». Вся внутренняя агентура подразделялась на секретных сотрудников и осведомителей, постоянных или случайных. Осведомители, предоставлявшие информацию за плату, назывались «штучниками», но по Инструкции они были нежелательны, т.к. часто давали ложную информацию, стремясь получить побольше денег. Различалась университетская, фабричная, железнодорожная, тюремная агентура, а также сельская, вербовавшаяся из владельцев трактиров, прислуги постоянных дворов, безземельных крестьян. Наружное наблюдение осуществлялось штатом филеров, которые закреплялись за определенными лицами, и обязаны были постоянно

¹¹⁵ Министерство внутренних дел России: 1802-2002. Исторический очерк: в 2 т. Т. 2. - С. 31.

следовать за ними, не упуская из виду, даже если для этого требовалось выехать за границу.

Созданная охранными отделениями уникальная система политического сыска позволила разложить изнутри ряд революционных партий и организаций, например, партию эсеров, лидер которой Евно Азеф был платным агентом «охранки», и именно благодаря ему были предотвращены два покушения на Николая II.

Эффективность работы политической полиции, несмотря на высокий профессионализм сотрудников, значительность средств, затраченных на ее содержание, оценивалась низко. Даже искренние сторонники монархии, например А.А. Лопухин, бывший директор Департамента полиции, считали, что охрана государственной власти в руках корпуса жандармов обращается в борьбу со всем обществом, а в конечном счете приводит к гибели и государственную власть, неприкосновенность которой может быть обеспечена только единением с обществом. Усиливая раскол между государственной властью и народом, она создает революцию. Вот почему деятельность политической полиции представлялась А.А. Лопухину не только враждебной народу, но и противогосударственной¹¹⁶.

Сферы деятельности общей и политической полиции разграничивались. Но если охранные отделения и жандармские управления не подчинялись никому кроме Департамента полиции, то общая полиция обязывалась выполнять поручения учреждений политической полиции: производство обысков, прием пьяных для вытрезвления, мертвых для погребения, поддержание обвинения и сбор дополнительных сведений и т.д. Известная второсортность в оценке значения общей полиции, дополнительная подчиненность при отсутствии каких-либо связанных с этим дополнительных прав, вызывали раздражение руководителей общей полиции и приводили к серьезным трениям между этими полициями на разных

¹¹⁶ Балувев Б. П. Дело А. А. Лопухина // Вопросы истории. - 1996. № 1. - С. 142.

уровнях¹¹⁷. Процессы централизации, профессионализации, специализации в развитии полицейской системы окончательно закрепляются в начале XX в.

Таким образом, Министерство внутренних дел в условиях проводимой властью консервативной политики становится надежным силовым заслоном, обладая практически неограниченными возможностями в борьбе с демократическими проявлениями в обществе. Однако, за не полные 17 лет до падения монархии, сменилось 14 министров внутренних дел, что являлось своеобразным симптомом кризиса, переживаемого империей. Власть искала, но так и не смогла найти министра внутренних дел, способного принимать правильные решения и добиваться их реализации в условиях нарастающего социально-экономического, политического хаоса¹¹⁸.

Полиция России не имела единой структуры, так как отдельные структурные части были созданы в силу потребности времени. По мере усложнения общественно-политической жизни она наделялась все новыми и новыми функциями полиция подразделялась: по месту службы на уездную и городскую, дворцовых городов, портовую, фабрично-заводскую, горно-полицейскую стражу, железнодорожную, речную, ярмарочную, казенную лесную стражу; по составу на общую, жандармскую, сельскую, волостную, мызную; по особенностям службы на сыскную и охранную, уездную полицейскую стражу, комплектуемую по вольному найму¹¹⁹.

В начале XX в. самодержавием были предприняты дополнительные меры по увеличению численности общей полиции Империи. Сохранялась ее строгая централизация и военизированный характер.

Так, приняв во внимание пожелания помещиков и требования полицейских руководителей об увеличении штатной численности нижних полицейских служащих в сельской местности, правительство создает корпус уездной (сельской) стражи (1903 г.), основной задачей которого стала охрана

¹¹⁷ Рент Ю. А. Общая и политическая полиция России (1900-1917 гг.) - Рязань. – 2001. - С. 60.

¹¹⁸ Министерство внутренних дел России. 1902-2002. Исторический очерк. – М.: Объединенная редакция МВД России, 2004. – С.12.

¹¹⁹ Министерство внутренних дел России: 1802-2002. Исторический очерк: в 2 т. Т. 2. - С. 37.

земельных владений от погромов¹²⁰, а так же для охраны земельных владений от пожаров и вырубок. Она формировалась из бывших солдат и унтерофицеров, которые распределялись по станам и подразделялись на конных и пеших, закрепленных за административно-территориальной единицей, либо находящихся в составе военизированного отряда. Назначались из расчета – один стражник на 2500 чел. местного сельского населения. Для них была учреждена особая форма одежды, предоставлялось вооружение – шашка и винтовка. Подчинялись полицейскому уряднику¹²¹. Они содержались за счет государственного бюджета и местных помещиков. Крупные латифундисты имели право создавать свои отряды стражников, которые получали указания в полиции и находились в ее оперативном подчинении.

Однако, недовольство в российском обществе самодержавным режимом нарастало. Требования осуществления политических преобразований, отмены полицейского контроля и надзора над обществом звучали все требовательнее. Недовольство полицией, охраняющей самодержавный режим, достигло в своем развитии апогея. Противостояние между обществом и полицией в годы первой революции вылился в настоящий террор. Охота за полицейскими с целью добычи оружия, стало обыденностью в условиях революции. В организации анархистов и эсеров-максималистов осенью 1905 г. были созданы специальные отряды, для «снятия городских с постов», военно-революционные трибуналы, по приговорам которых расстреливались полицейские и жандармы. В годы первой русской революции только с февраля 1905 г. по май 1906 г. было убито и ранено 1273 должностных лица. Из них генерал-губернаторов, губернаторов и градоначальников – 8, полицмейстеров, уездных начальников и исправников – 21, жандармских офицеров – 8, приставов и их помощников – 79, околоточных надзирателей – 125, городских – 346, урядников – 57,

¹²⁰ Кручинин В.И. Вопросы реформы полиции в курсе отечественного государства и права // Проблемы преподавания и изучения истории государства и права, органов внутренних дел России. - М., 2000. - С. 47.

¹²¹ МВД России Энциклопедия. – М.: Объединенная редакция МВД России, 2000. – С. 416.

стражников – 257, жандармских нижних чинов – 55, агентов охраны – 18, всего полицейских чинов – 974. Когда в речи о деятельности МВД в Думе в 1906 г. П.А. Столыпин привел данные о количестве убитых и раненых сотрудников полиции, раздались возгласы «мало». Все это деморализующе сказывалось на полицейских, которых, с одной стороны, ругали за то, что полиция действует жестко, не придерживается закона, а с другой – что слаба, нерешительна и неумела¹²². В годы революции 1905-1907 гг. отчетливо проявились недостатки в организации полицейской службы. Уроки событий 1905-1906 гг. и изменения в государственном устройстве убедили правительство в необходимости реформы полиции.

В 1906 г. была создана особая межведомственная комиссия для подготовки законопроектов по реформе полиции, к работе в которой были привлечены правоведы. Так, возглавил ее А.А. Макаров, не только заместитель П.А. Столыпина, но и опытный правовед. В 1907 г. на заседании II Государственной думы П.А. Столыпин заявил о подготовке полицейской реформы. В его речи были обозначены задачи реформы, которые заключались в: необходимости реорганизации управления полицией на местном уровне; разработке нового Устава полицейского, в котором с учетом изменений, происшедших в государственно-правовой сфере, определялись функции, права, обязанности полицейских органов, а также порядок и условия прохождения службы их сотрудников; улучшения их материального обеспечения, что должно способствовать повышению престижа полицейской службы и «укреплению служебной устойчивости» ее сотрудников. Средством для этого станут: создание клубов для сотрудников полиции, формирования профессиональной этики, учреждения судов чести, а также создание системы профессиональной подготовки. Полиция разделялась на наружную, административную, судебную, розыскную и сыскную. Предусматривалось снятие с полиции некоторых обязанностей: по проведению денежных сборов, вручению денежных повесток и т. д. Согласно проекту начальником полиции

¹²² Борисов А. В. Министры внутренних дел России. 1802-октябрь 1917. - СПб., 2002. - С. 228.

в губернии являлся губернатор, руководство полицией как общей, так и политической возлагалось на помощника губернатора по полицейской части, а губернские жандармские управления упразднялись. Обсуждение проекта в Думе затянулось на несколько лет¹²³. Негативное отношение к проекту в Государственной думе, незаинтересованность в нем представителей местной администрации, финансовые затруднения не позволили правительству провести реформу полиции. Попытки самодержавия реформировать полицию потерпели крах. Тем не менее А.А. Макаровым были подготовлены проекты двух документов. Это «Положение о районных охранных отделениях», принятое 14 декабря 1906 г и Закон от 6 июля 1908 г. «Об организации сыскной части». На основании Закона в составе полицейских управлений создавались сыскные отделения для производства розыска по делам общеуголовного характера в городах и уездах¹²⁴. Закон лишь в общих чертах определял задачи сыскных отделений и их организационное устройство. В августе 1910 г. Министерством внутренних дел была издана Инструкция чинам сыскных отделений, которая конкретизировала их задачи: «негласное расследование и производство дознаний в видах предупреждения, устранения, разоблачения и преследования преступных деяний общеуголовного характера»

В 1907 г. Министерство внутренних дел начало выпускать журнал «Вестник полиции». В нем публиковались материалы, разъясняющие действия правительства, освещающие вопросы реформы полиции. Материалы по организации полицейских учреждений в иностранных государствах чередовались с отечественной хроникой происшествий и судебными материалами. Журнал имел 2 приложения. Первое – лучшие зарубежные детективы, второе – сборник инструкций для урядников и нижних чинов полиции. Подписная цена для низкооплачиваемой категории сотрудников была ниже, чем для других категорий подписчиков¹²⁵.

¹²³ Министерство внутренних дел России: 1802-2002. Исторический очерк: в 2 т. Т. 2. - С. 65-70.

¹²⁴ Борисов А. В. Министры внутренних дел России. 1802-октябрь 1917. - СПб., 2002. - С. 178-182.

¹²⁵ МВД России Энциклопедия. – М.: Объединенная редакция МВД России, 2000. – С. 62.

Одной из назревших проблем полицейской деятельности было улучшение профессионализма сотрудников. Серьезные недостатки в организации полицейской службы, отчетливо проявившиеся в годы революции 1905-1907 годов, с новой силой продемонстрировали недостаточную подготовку кадров полиции. Правительством были приняты неотложные меры. Прежде всего, были повышены требования к поступающим на службу в полицию. Так, городскими и полицейскими служителями могли стать русские подданные всех званий и состояний, достигшие 25 лет и обладавшие здоровым телосложением. В обязательном порядке они должны были уметь писать и читать¹²⁶. Открывались губернские школы и курсы, специальные школы для обучения сельских урядников, ставился вопрос о создании школ и курсов для подготовки полицмейстеров и их помощников, а также для подготовки нижних и классных чинов. Приоритет в обучении был отдан практическому обучению. Для всех видов подготовки проводили занятия, формирующие у полицейских нравственные основы. Так, для нижних полицейских чинов было организовано изучение не столько законовещения, сколько изучение специальных инструкций, методов полицейской деятельности, а также стрельба, рубка и приемы самообороны. По окончании курса обучения кандидатам в городские устраивались экзамены. В 1915 г. был издан Букварь современного городского, в котором были сконцентрированы все нормативные документы, регламентирующие деятельность низших чинов полиции. Особое внимание уделялось подготовке сотрудников сыскных отделений. Большая часть учебного времени на этих курсах отводилась практическим занятиям, проводимым в тюрьме, сыскных отделениях, где слушатели знакомились с методами борьбы с преступностью. Значительное внимание обращалось на организацию среди полицейских самообразования. Однако, развитию образовательной системы кадров полиции, помешала начавшаяся Первая мировая война.

¹²⁶ Министерство внутренних дел России: 1802-2002. Исторический очерк: в 2 т. Т. 2. – С. 83.

По уровню организации и объемам финансирования уголовный сыск существенно уступал политическому. И все-таки дореволюционный аппарат уголовного сыска работал достаточно эффективно, в 1913 г. на Международном конгрессе криминалистов Московская уголовная полиция была признана лучшей. Каждое сыскное отделение состояло из столов личного задержания, розысков, наблюдения, а также справочного регистрационного бюро. Оно занималось регистрацией преступников, систематизацией всех сведений о них, выдачей справок о судимости и розыском скрывавшихся лиц. Работа сотрудников сыскных отделений строилась и по принципу специализации (линейному принципу). Выделялись три большие группы преступлений: 1) убийства, разбои, грабежи и поджоги; 2) кражи и участие в профессиональных воровских организациях (конокрады, взломщики, карманные, магазинные, железнодорожные, хипесные и другие шайки); 3) мошенничества, подлоги, обманы, фальшивомонетничества, подделка документов, шулерство, аферизм, контрабанда, продажа женщин в дома терпимости и за границу. В соответствии с этим личный состав сыскного отделения (где позволяло количество чиновников) распределялся на три группы. А иногда и еще на отделения, которые получали более узкую специализацию. В некоторых сыскных отделениях создавался четвертый – «летучий» – отряд для постоянных дежурств в театрах, на вокзалах, для обходов, облав на бродяг, несения дневной и ночной патрульной службы на улицах, рынках и т.д.¹²⁷

Кошко Аркадий Францевич становится русским Шерлоком Холмсом, самым известным и выдающимся сыщиком, руководителем уголовного сыска своего времени. В своих воспоминаниях А.Ф. Кошко доступно проанализировал методы и средства борьбы с преступностью дореволюционной уголовной полиции: работа негласных сотрудников, перлюстрация писем, контроль за телефонными разговорами, квартиры-

¹²⁷ Мулукаев Р.С., Малыгин А.Я., Епифанов А.Е. История отечественных органов внутренних дел: учебник для вузов. – М., 2005. – С. 102-103.

ловушки, личный сыск, внедрение в преступные группировки, опора на общественность (публикации в газетах о розыске, информирование

С 1906 г. в России начали практиковать службу собак в полиции. По инициативе начальника С. Петербургского сыскного отделения полиции В.И. Лебедева началось строительство школ-питомников, готовящих розыскных собак для службы в полиции. Наиболее пригодными к полицейской службе породами были признаны немецкая овчарка, доберман и эрдель-терьер¹²⁸.

В 1907 г. при Департаменте полиции создается Центральное регистрационное бюро, в которое стекалась информация со всей страны. В 1909 г. регистрационные бюро были созданы во всех сыскных отделениях. Благодаря проделанной колоссальной работе к 1917 г. сыскные отделения создали уникальную картотеку русского уголовного мира, что не давало спокойно спать «паханам». Поэтому при разгромах сыскных отделений в феврале 1917 г. выпущенные из тюрем на свободу уголовники стремились уничтожить именно материалы регистрационных бюро.

26 июня 1913 г. открылся съезд начальников сыскных отделений, на котором обсуждались предложения по дальнейшему совершенствованию организации уголовного розыска в России. В ходе прений был поставлен вопрос о реформе организационных основ деятельности, принципов кадрового и финансового обеспечения сыскных отделений. В 1916 г. были утверждены новые штаты сыскных отделений.

В условиях начавшейся Первой мировой войны планы реформирования полицейских структур оказались неразрешимыми. Власть, раздираемая множеством противоречий, сосредоточив внимание на ходе войны, потеряла всякий интерес к реформе полиции. Свидетельством запоздалых и уже недостаточных мер было Постановление Совета Министров от 23 октября 1916 г. «Об усилении полиции в 50 губерниях Империи и об улучшении служебного и материального положения полицейских чинов»¹²⁹.

¹²⁸ Шаламов А. Четвероногие сыщики // Родина. – 2000. – № 6. – С.37-38.

¹²⁹ История полиции России. Краткий исторический очерк и основные документы. - С. 187-191.

Падение самодержавия в феврале 1917 г., образование Временного правительства, ставшего высшим органом государства, вызвало перестройку государственного аппарата, в том числе и Министерства внутренних дел. Необходимо было разрушить старый аппарат и без проволочек создать новый, отвечающий требованиям провозглашенной демократии.

4 марта правительство упраздняет охранные отделения, а 6 марта – Отдельный корпус жандармов и железнодорожную жандармскую полицию, с отправкой их офицеров и нижних чинов в армию. Агентурная сеть осведомителей рухнула. Политический сыск был ликвидирован, а уголовный сыск был отдан Министерству юстиции.

10 марта был упразднен Департамент полиции. Правительством принимается решение о создании народной милиции с выборным начальством, подчиненным органам местного самоуправления вместо полиции.

Министерство внутренних дел, являвшееся важнейшим и многофункциональным звеном государственного механизма в Российской империи, было реорганизовано. Этому в немалой степени способствовало давление революционных масс.

За 8 месяцев существования Временного правительства сменилось четыре министра внутренних дел: князь Г.Е. Львов, И.Г. Церетели, Н.Д. Авксентьев, А.М. Никитин. Одним из важнейших направлений деятельности Министерства в этот период стала разработка нормативной базы по руководству строительством органов местного самоуправления, компетенция и полномочия которых существенно расширились. В начале марта 1917 г. по всей стране создаются комитеты общественной безопасности (КОБ) во главе сначала с направляемыми правительством, а затем выборными комиссарами¹³⁰.

Ликвидация царской полиции и необходимость охраны революционного порядка определили необходимость создания новой

¹³⁰ Министерство внутренних дел России: 1802-2002. Исторический очерк: в 2 т. Т. 2. - С. 109-110..

властью органов правопорядка, способных противостоять преступности.

3 марта 1917 г. Временным правительством была провозглашена задача «замены полиции народной милицией с выборным начальством, подчиненным органам местного самоуправления. Однако революционное творчество масс шло опережающими темпами, еще в начале революции, 26 февраля, на заседании городской думы Петрограда было объявлено о создании столичной милиции, главой которой стал известный архитектор Д.А. Крыжановский. В каждый район города назначался уполномоченный городской милиции, и буквально на следующий день были образованы районные отделения милиции. Руководство милиции было выборным, личный состав формировался из числа добровольцев, среди которых были даже бойскауты.

Практически одновременно с этим по инициативе Петроградского Совета рабочих и солдатских депутатов 28 февраля была создана рабочая милиция, в состав которой входили рабочие фабрик, несшие службу поочередно на условиях сохранения среднего заработка по месту основной работы. По примеру Петрограда и Москвы стали создавать милицию и в других городах.

Таким образом, образование милиции сконцентрировалось в трех местах: в Городской Думе (городская милиция), Совете рабочих депутатов (рабочая) и в Комитете военно-технической помощи (студенческая). В районах города учреждались комитеты, избираемые всеми жителями района, разбивались на подрайоны. К этому времени в ряды милиции Петрограда записалось около 20 тыс. человек, из которых более 10 тыс. приходилось на рабочую милицию. Состав записавшихся: учащиеся высших учебных заведений, рабочие, много юнкеров. Организационно милиционеры были разбиты на 12 городских частей по границам бывших полицейских частей. Во главе каждой из них стоял начальник отряда. Каждая часть, в свою очередь, делилась на участки, во главе с участковыми комиссарами.

Начальники отрядов и комиссары были выборными¹³¹.

Отличия знаком милиции, находящейся на службе, от других вооруженных людей становилась белая нарукавная повязка с красными буквами «Г.М.» (городская милиция), которая и стала основным отличительным знаком Петроградской милиции. Наряду с этим, к белой повязке городской милиции решено было прикреплять красную розетку рабочей милиции¹³².

Качество подготовки добровольцев, вступивших в милицию, не отвечало всем требованиям по обеспечению охраны порядка. Кроме того в условиях ускоренного комплектования милиции в нее попали и уголовные элементы. Это явление имело столь широкие масштабы, что руководство местных органов милиции было вынуждено проводить периодические «чистки» своих рядов.

На местах создавалась земская и городская милиция. Органы местного самоуправления содержали милицию, управляли ею, избирали начальников городской, уездной, районной, участковой милиции и их помощников. МВД принимало определенные меры по оказанию помощи органам местного самоуправления в организации милиции, решении вопросов с военным ведомством о комплектовании кадров милиции и ее снабжении оружием.

17 апреля 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. Положением предусматривалось создание милиции как штатного органа исполнительной власти, комплектуемого по вольному найму. Однако, Временное положение не сумело создать необходимых условий для деятельности реорганизуемых милицейских органов, что в тех исторических условиях имело далеко идущие последствия. В связи с проведением кардинальных преобразований требовал

¹³¹ Аксенов В. Б. Милиция и городские слои в период революционного кризиса 1917 г. Проблема легитимности // Вопросы истории. 2001. № 8. С. 37-40.

¹³² Токарь Л.Н. Красная повязка в четыре вершка. Как создавалась милиция Временного правительства // Родина. – 2002. - №7. – С.76.

своего решения вопрос о перспективах продолжения службы в милиции сотрудниками прежней полиции. В итоге, продолжение службы полицейскими оказалось в подавляющем большинстве случаев невозможным. Старые сотрудники и их семьи стали жертвой политической борьбы, в результате которой в обществе возобладали устойчивые антиполицейские настроения¹³³.

Формирование милиции органами местного самоуправления в большинстве местностей не завершилось частично из-за недостатка лиц, желавших служить в милиции, частично из-за противодействия со стороны организованной в первые дни революции рабочей милиции.

В целом, Временному правительству, находившемуся в перманентном кризисе, не удалось наладить деятельность органов охраны общественного порядка и направить их на борьбу с преступностью. Практическое отсутствие органов порядка на железнодорожном транспорте в связи с упразднением жандармских полицейских управлений привело к критическому состоянию дел на железных дорогах. С трудом восстанавливалась и разгромленная в ходе революции сыскная полиция, которая была переименована в уголовно-розыскную милицию¹³⁴. Формируя народную милицию, подчиненную органам местного самоуправления, в том числе и комитетам общественной безопасности, Временное правительство не учитывало, что отсутствие оптимальной взаимосвязи между центральными и местными органами власти объективно ослабляло всю систему исполнительной власти в стране. Одной из причин низкой эффективности народной милиции была ее децентрализация. Демократизация и децентрализация оказались взаимосвязанными: шедшая снизу, от народных масс, демократизация становилась более действенной в условиях децентрализации. Эти две тенденции сами по себе не были разрушительными для страны, но в условиях социально-политического кризиса ослабляли центральную власть,

¹³³ Демин В.А., Иванов В.Е., Лучинин А.В., Ляушин В.П. Очерки истории органов внутренних дел Российского государства. - Екатеринбург, 2001. - С. 26-30.

¹³⁴ Министерство внутренних дел России: 1802-2002. Исторический очерк: в 2 т. Т. 2. - С. 115.

способствуя его нарастанию. Временное правительство вынужденно было использовать народную милицию как вооруженную опору своей власти. Не сумело центральное правительство поставить под контроль альтернативные вооруженные формирования в стране – домовые комитеты, отряды Красной гвардии, рабочую милицию¹³⁵. Как вспоминал А.Д. Деникин: «Министерство внутренних дел – некогда фактически державшее в своих руках самодержавную власть и вызывавшее всеобщую ненависть - ударилось в другую крайность: оно, по существу, самоупразднилось...»¹³⁶.

Проведенная в сентябре проверка деятельности милиции Москвы и Петрограда показала, что она практически полностью дезорганизована. В некоторых районах милиция фактически перестала существовать. Попытка привлечь действующую армию к обеспечению порядка внутри страны и борьбе с преступностью путем направления на службу в милицию лучших офицеров и солдат оказалась безуспешной.

Накануне 25 октября 1917 г., заблуждаясь или просто не понимая ситуации, министр внутренних дел А.М. Никитин уверял, что правительство может подавить любое выступление. Войска столичного гарнизона не подчинялись правительству, милиция бездействовала. В столице уже распоряжались Петроградский совет и подчиненные ему отряды Красной гвардии и рабочей милиции. Милиция, достаточно равнодушная к судьбе Временного правительства, не участвовала в событиях 25-26 октября 1917 г. в Петрограде. Утром 26 октября вместе с другими министрами Никитин был арестован Военно-революционным комитетом и отправлен в Петропавловскую крепость.

Таким образом, несмотря на все принимаемые меры, ни сотрудники царской полиции, ни милиционеры демократической России были уже не в состоянии были стабилизировать общественно – политическую обстановку и остановить нарастающий революционный кризис. В условиях

¹³⁵ Борисов А.В. Указ. соч. - С. 328.

¹³⁶ Министерство внутренних дел России. 1902-2002. Исторический очерк. – М.: Объединенная редакция МВД России, 2004. – С.90.

революционной стихии, охватившей страну, не имевшая достаточного опыта народная милиция оказалась не в состоянии эффективно решать все возложенные на нее вопросы охраны порядка и борьбы с преступностью.

ЛЕКЦИЯ 5. Особенности становления и развития органов внутренних дел советского времени (1917-1929)

Вопрос 1. Создание и организационное оформление милиции Советской России

В результате Великой Октябрьской социалистической революции к власти в России пришли большевики. На 2-ом Всероссийском съезде советов они сформировали Временное советское правительство – Совет Народных комиссаров (СНК) во главе с В.И. Лениным. Все наркомы первого советского правительства были видными деятелями партии большевиков.

В числе первых наркоматов создается и Наркомат внутренних дел во главе с А.И. Рыковым. Пробыл он на этом посту короткий срок и подал в отставку. 17(30) ноября 1917 года наркомом по внутренним делам назначается Г. И. Петровский.

Почти все сотрудники центрального аппарата НКВД – это новые люди, никогда ранее не работавшие в полиции или в жандармерии, лишь 14 человек (4 – 5%) раньше служили в Министерстве внутренних дел.

А.И. Рыков на посту наркома пробыл всего десять дней. Пост этот был чрезвычайно важным: не случайно в списке наркоматов первого советского правительства он шел первым. Естественно, за 10 дней многого он не сумел и не успел сделать. Но, несомненно, одно: именно он подписал постановление о создании рабочей милиции, главной задачей которой было обеспечение порядка в стране.

28 октября (10 ноября) 1917 года по телеграфу было передано постановление НКВД «О рабочей милиции». В нем говорилось:

«1. Все советы рабочих и солдатских депутатов учреждают рабочую милицию.

2. Рабочая милиция находится всецело и исключительно в ведении совета рабочих и солдатских депутатов.

3. Военные и гражданские власти обязаны содействовать вооружению рабочей милиции и снабжению ее техническими силами вплоть до снабжения ее казенным оружием.

4. Настоящий закон вводится в действие по телеграфу».

Следовательно, настоящим нормативным актом создавались новые органы охраны порядка и определялись основы его организации.

Новая милиция должна была обеспечить полноту власти советов по всей стране, а также прочный революционный порядок. В обращении Совета Народных Комиссаров «К населению», написанном В.И. Лениным, говорилось: «Товарищи трудящиеся! Помните, что вы сами теперь управляете государством. Никто вам не поможет... Устанавливайте строжайший революционный порядок, беспощадно подавляйте попытки анархии со стороны пьяниц, хулиганов, контрреволюционных юнкеров, корниловцев и тому подобное... Берегите, храните как зеницу ока землю, хлеб, фабрики, орудия, продукты».¹³⁷

А.И. Рыков подписал еще одно важное постановление: 30 октября 1917 года газеты опубликовали постановление «О передаче жилищ в ведение городов», целью которого явилось обеспечение трудящихся жильем. Актуальность этого постановления не вызывает никаких сомнений.

Каковы же функции и задачи были у НКВД в первые месяцы существования советской власти?

Прежде всего, он выполнял работу по налаживанию внутреннего управления страной, поддержанию революционного порядка, охране общественной собственности, жизни здоровья и имущества граждан. Данный

¹³⁷ Ленин В. И. К населению. // Полн. собр. соч., Т. 35, С. 66 – 67.

наркомат организовывал борьбу с саботажем, спекуляцией, паразитическими и хулиганствующими элементами, с уголовной преступностью и т.д.

Важное место в его деятельности занимали вопросы, связанные с практической реализацией декретов и постановлений советской власти, например: об отделении церкви от государства, организации здравоохранения, налаживании и руководстве коммунальным хозяйством, о проведении в жизнь всеобщей трудовой повинности и т.д.

Следовательно, проводимая им работа оказалась трудом огромной важности и сложности, требующим большого количества людей и огромных усилий.

Но главной задачей комиссариата стало непосредственное руководство процессами советского строительства на местах. Этому соответствовала и структура центрального аппарата НКВД, включавшая в себя 15 управлений и отделов: административно-организационное, главное управление милиции, главное управление принудительных работ, центральное управление по эвакуации населения, главное управление коммунального хозяйства, управление по делам о воинской повинности и другие.

Общее управление наркоматом осуществляла коллегия, возглавляемая наркомом как членом правительства. Решения коллегии оформлялись и доводились до работников наркомата и других заинтересованных органов и организаций в виде приказов, постановлений, обращений, инструкций и в иной форме.

С созданием ВЧК ее работа тесно увязывалась с работой НКВД и Народного комиссариата юстиции. Согласно постановлению о ВЧК ее председатель входил в состав коллегии НКВД и соответственно делегировался как член коллегии НКВД в состав коллегии ВЧК.

Таким образом, НКВД занял особое место в советской государственной системе, причем главным содержанием его деятельности стала организаторская работа по созданию и упрочнению советской власти на

местах, по превращению советов в единые и единственные органы государственной власти по всей территории России

Одновременно с процессом становления новой власти, слома старых государственных структур начался процесс становления новой советской милиции, поиск наиболее рациональных организационно-правовых форм.

В соответствии с постановлением «О рабочей милиции» органы советской власти на местах сами определяли структуру, состав, формы и методы работы милиции. Даже задачи ей ставились различные, и называлась она по-разному: специальные отряды охраны, отряды правопорядка и охраны, рабочие дружины, крестьянские дружины. Например, в Петрограде охрана общественного порядка осуществлялась отрядами Красной гвардии и дружинников. Формировались дружины из расчета один дружинник на тысячу жителей. Строились они по типу воинской части и находились на казарменном положении.

В Кронштадте, например, Совет учредил всенародную милицию, построенную на принципах обязательной повинности мужчин в возрасте от восемнадцати до пятидесяти лет. Во время несения службы граждане освобождались от основной работы, но с сохранением зарплаты. Все они обучались владению оружием. Вот пример из «Инструкции милиционерам всенародной милиции»:

«Милиционер всенародной милиции должен не допускать беспорядков на улицах и ограждать безопасность граждан, оказывая каждому обращающемуся к нему содействие. Виновных в нарушении порядка препровождать в комиссариат для составления акта о происшедшем»¹³⁸.

Характерной чертой всех вооруженных формирований, которые охраняли общественный порядок, явилось отсутствие штата постоянных профессиональных работников. Однако актуальность борьбы с преступностью, бандитизмом, грабителями и т. п. заставила вплотную

¹³⁸ Еропкин М. И., Кузнецова А. А. Становление советской милиции. Горький, 1979, С. 29 – 30.

заняться вопросом создания профессиональной милиции, работающей не на общественных началах, а на постоянной основе.

Необходимость ее создания обуславливало то, что советская власть начала такие преобразования и осуществляла их такими методами, которые были крайне непопулярны и обострили ситуацию в стране. В этой обстановке новым властям потребовался мощный, хорошо слаженный репрессивный аппарат. Разношерстная милиция не могла стать надежным орудием в руках властей. Ситуация осложнилась еще и тем, что начиналась Гражданская война.

Но создание новой милиции оказалось делом очень сложным, поэтому на местах продолжала функционировать и старая милиция, если она заявляла о признании советской власти. В тех же случаях, когда она не признавала новую власть, советами она реформировалась или распускалась. Но к весне 1918 года процесс ликвидации или реорганизации милиции Временного правительства был завершен, и окончательно стало ясно, что необходимо ускорить создание рабочей милиции, состоящей из постоянного классово-надежного штата лиц, имеющих профессиональную подготовку и способных оперативно и квалифицированно отправлять свои обязанности по борьбе с преступностью и антиобщественными проявлениями.

В марте 1918 года СНК предложил наркомату внутренних дел «выработать и внести в Совет Народных Комиссаров положение о советской классовой милиции».

НКВД развернул активную работу по созданию милиции на штатной основе. С этого времени начинается унификация организационных форм в милиции в масштабе страны.

Возглавлял наркомат в это время Г.И. Петровский. Особой его заслугой было создание настоящей советской милиции, работающей на штатной основе. Дело в том, что при А.И. Рыкове были заложены лишь основы новой милиции, при этом планировалось, что она будет работать на милиционных началах (пример Кронштадта). Но действительность отвергла эти

предположения. Уже с весны 1918 года началась практическая работа по реализации новых подходов к формированию милиции.

5 июня 1918 года в «Вестнике комиссариата внутренних дел» публикуется проект «Положения о рабоче-крестьянской охране (советской милиции)», и на местах, руководствуясь указаниями НКВД, приступили к практической организации новой милиции.

В течение нескольких месяцев в каждой губернии при губернском исполкоме совета формируется губернское управление милиции.

Являясь органом совета, управление милиции возглавило всю непосредственную работу по созданию милиции. В уездах создавалась уездная милиция при местном совете. Она распространяла свою деятельность на все населенные пункты уезда. В губернских и крупных городах возникали городские организации милиции.

Создаваемая рабочая милиция оказывалась, таким образом, в двойном подчинении: с одной стороны, вся работа по охране революционного порядка и борьбе с преступностью строилась на основе решений советов, а с другой, милиция руководствовалась директивными указаниями НКВД.

Если в постановлении НКВД от 28 октября 1917 года говорилось о создании только рабочей милиции, то вскоре сама жизнь потребовала организации милиции и в сельской местности. И во многих документах уже фигурирует термин «рабоче-крестьянская милиция».

Важным этапом в становлении милиции явился I Всероссийский съезд председателей губернских исполкомов, который состоялся в Москве с 30 июля по 1 августа 1918 года. На нем с докладом о рабоче-крестьянской милиции выступил А.М. Дижбит – ответственный работник НКВД. Вопросу организации милиции на местах много внимания в своем докладе уделил нарком внутренних дел Г.И. Петровский.

В резолюции, принятой съездом, говорилось: «Признавая невозможным всеобщее вооружение всего населения в настоящий момент крайнего обострения классовой борьбы как в городе, так и в деревне и

ощущение общей нужды на местах в постоянном аппарате для поддержания революционного порядка, охраны советской власти и отстояния дорогих завоеваний революции, съезд признает необходимым организацию советской рабоче-крестьянской милиции».¹³⁹

Вскоре после съезда в НКВД создается управление советской рабоче-крестьянской милиции, а осенью 1918 года оно переименовывается в Главное управление рабоче-крестьянской милиции (ГУРКМ НКВД), позднее – ГУМ НКВД.

В августе 1918 года Совнарком предложил народным комиссариатам внутренних дел и юстиции разработать основной руководящий документ для милиции. 12 октября 1918 года НКВД и НКЮ утвердили «Инструкцию об организации советской рабоче-крестьянской милиции». Она включала в себя следующие разделы: «О составе советской рабоче-крестьянской милиции», «О предметах ведения советской милиции» и другие.

Инструкция прямо указывала, что советская милиция стоит на страже интересов рабочего класса и беднейшего крестьянства. Главной обязанностью ее была охрана революционного порядка и гражданской безопасности. Милиция являлась исполнительным органом центральной власти на местах и находилась в двойном подчинении.

Каковы же ее повседневные обязанности? Пункт 26 Инструкции определял их так:

«1) предупреждение и пресечение нарушений порядка, установленного советской властью, ее декретов и распоряжений;

2) строгое наблюдение за исполнением всеми гражданами декретов, законов и распоряжений центральной рабоче-крестьянской власти по учету, распределению и соблюдению твердых цен на продукты промышленности и сельского хозяйства (хлебная монополия, распределение тканей и т. д.) ...

¹³⁹ Еропкин М. И., Кузнецова А. А. Указ. соч., С. 39 – 40.

3) составление актов и протоколов о нарушении порядка, преступлениях, проступках и происшествиях, как обнаруженных самой милиции, так и сделавшихся ей известными по заявлению учреждений и лиц;

4) наблюдение за выполнением санитарных правил и мероприятий, предпринимаемых Народным Комиссариатом здравоохранения и местными органами советской власти;

5) обеспечение порядка в местах общего пользования, а равно наблюдение за исправным состоянием дорог, мостов, улиц, площадей и т. д. и надзор за порядком движения на них;

6) принятие мер к охране безопасности и порядка во время пожаров, наводнений и других народных бедствий, а равно и подачи помощи в несчастных случаях;

7) выдача удостоверений о личности, трудовых книжек и других удостоверений, справок, сведений и свидетельств;

8) привлечение граждан для оказания помощи при народных бедствиях, несчастных случаях и отдельных контрреволюционных выступлениях».¹⁴⁰

К ведению милиции, кроме того, относились и другие виды деятельности: производство розыска и дознания по уголовным делам под руководством и по указаниям народных судей и следственных комиссий; задержание подозреваемых в преступлении и препровождение их в местные народные суды или следственные комиссии; вызовы к явке в суд и привод указанных судом лиц; приведение в исполнение судебных приговоров; хранение вещественных доказательств и т.д.

Строилась милиция в соответствии с инструкцией на добровольных началах. Каждый гражданин, вступающий в ее ряды, давал письменное обязательство прослужить в ее органах не менее шести месяцев, подчиняться приказам, соблюдать законы и установленную для них дисциплину.

¹⁴⁰ Еропкин М.И., Кузнецова А.А. Указ. соч. С. 50 – 51.

Уже в этой инструкции перед милицией ставилась задача работать в тесной связи с общественностью, с народом. В ней предусматривалось создание при исполкомах специальных отрядов, члены которых несли службу на общественных началах.

Рабоче-крестьянская милиция строилась строго по классовому признаку. Еще летом 1918 года и ее рядов были удалены все работники прежней милиции и полиции, проведена перерегистрация. Вскоре в местные органы направляется директива «О нейтрализме милиционеров». В ней еще раз указывалось, что милиция стоит на страже интересов рабочего класса и беднейшего крестьянства, поэтому не может быть речи о безразличии, безучастности к борьбе рабочего класса и крестьянства со своими внутренними и внешними врагами. Начальникам милиции было предписано искоренять малейшие проявления нейтрализма, решительно увольнять из ее состава все элементы, не отвечающие требованиям, предъявляемым к работнику советской милиции.

Таким образом, классовый характер милиции проявляется во всем: и в порядке ее комплектования, и в организационном построении, и в определении основных задач деятельности. При комплектовании особое внимание обращалось на партийную принадлежность. К концу 1918 года в большинстве губерний РСФСР органы милиции были укомплектованы или коммунистами или сочувствующими им. Для милиционеров вводится единая форма одежды, что не только дисциплинировало, но и повышало их авторитет в глазах населения.

Обмундирование делилось на зимнее и летнее. Одновременно вводились знаки отличия для рядовых милиционеров и командного состава.

Центральным органом милиции с октября 1918 года стало Главное управление милиции (ГУМ) НКВД РСФСР. Его заведующим назначается А. М. Дижбит.

Главное управление осуществляло общее руководство милицией, издавало приказы и инструкции, осуществляло надзор за деятельностью милиции, производило ревизии и составляло смету на содержание милиции.

Составной частью аппарата рабоче-крестьянской милиции являлись органы советского уголовного розыска. Юридической базой нового уголовного розыска стала инструкция об организации отдела уголовного розыска, изданная НКВД 5 октября 1918 года.

С созданием уголовно-розыскных учреждений на местах начальный этап организационного оформления советской милиции завершился. Но предстояла еще большая работа по совершенствованию всей работы, форм и методов борьбы с преступностью и охраны общественного порядка. А эта работа осложнялась ожесточением борьбы свергнутых эксплуататорских классов, ростом хулиганских и бандитских выступлений.

Вопрос 2. Милиция в годы Гражданской войны и интервенции

Вся практическая деятельность рабоче-крестьянской милиции в первые годы Советской власти была направлена на упрочение диктатуры пролетариата. Свергнутые эксплуататорские классы принимали отчаянные попытки вернуть утраченные позиции, восстановить свою власть. Они провоцировали мятежи, пьяные погромы, всевозможные хулиганские и бандитские выступления.

Широкие размеры приняла спекуляция, мародерство, хищение народного достояния. Свирепствовали массовая безработица, нищета. Это не могло не породить преступность. Положение усугублялось тем, что Временное правительство амнистировало бандитов, грабителей, убийц. Только из московских тюрем вышли на свободу более 3 тысяч опасных уголовных преступников.

Обстановка особенно обострилась весной-летом 1918 года. Вызвано это было в значительной степени неправильной, поспешной политикой новой

власти. Связана она была с попыткой быстрого введения социалистического метода хозяйствования. Эта политика больно ударила по крестьянину – запрещение торговли, государственная хлебная монополия, введение фиксированных цен, что вело к установлению продовольственной диктатуры. Несколько позднее принимается декрет о создании на селе комбедов.

Страна оказалась в пожаре Гражданской войны. Ситуация обострилась вмешательством извне. Над республикой нависла смертельная опасность.

В такой опасной ситуации пришлось действовать молодой рабоче-крестьянской милиции.

В ходе борьбы с преступностью закалялись и крепили кадры. Милиция становилась важным звеном советского государственного аппарата, проводником многих мероприятий власти на местах, что вызывало злобу и ненависть врагов новой власти. С милиционерами они расправлялись самым жестоким образом. Тысячи милиционеров погибли на боевом посту.

Мужественно боролась с бандитами Нижегородская милиция. Крупные бандитские формирования были уничтожены в Николаевском поселке (ныне поселок Дубенки Н. Новгорода), в районе Уреня, Шаранги и ряде других мест.

Большой резонанс вызывало раскрытие милицией хищения из ризницы Патриаршего дворца Московского Кремля. Было возвращено практически все похищенное: около тысячи церковных изделий, украшенных бриллиантами, слитки золота, огромное количество жемчуга, нательные кресты, броши, столовое серебро и т.д.

22 июля 1918 года СНК РСФСР издал декрет «О борьбе со спекуляцией». Учитывая большую общественную опасность спекуляции, советское правительство основную обязанность по борьбе с ней возложило на ВЧК и милицию.

Спекулировали, как правило, продуктами питания. Поэтому для борьбы со спекулянтами продовольствием, с мешочниками, для борьбы с

расхищением продовольственных товаров в ряде районов, в первую очередь на Урале и Западной Сибири создается продовольственная милиция.

Отряды продовольственной милиции осматривали поезда, багаж пассажиров, дежурили на речных пристанях. Никакие грузы не могли быть приняты и выданы без досмотра и разрешения продовольственной милиции. Об эффективности работы продовольственной милиции говорит один факт: с конца 1917 по апрель 1918 годов на станциях Омской железной дороги у спекулянтов конфисковали 3446 пудов масла, более 1500 пудов колбасы и ветчины, 224 пуда муки, 414 пудов сахара, 4 вагона кожи и т.д.¹⁴¹

Продовольственная проблема усугублялась повсеместным распространением самогонварения, на которое расходовались сотни тысяч пудов драгоценного хлеба. Кроме того, самогонварение становилось источником преступлений. Поэтому милиция повела с этим злом ожесточенную борьбу.

Серьезное внимание она уделяла поддержанию порядка на улицах и площадях, для чего уже в 1918 году во многих городах стала налаживаться постовая служба. От постового милиционера требовалось хорошее знание закрепленной за ним территории. Во время нахождения на посту милиционер обеспечивал порядок и спокойствие на улицах, наблюдал за безопасностью движения, следил за санитарным состоянием.

Исключительное значение для республики приобретал транспорт – железнодорожный и водный. Постановлением ВЦИК республики в феврале 1919 года учреждается железнодорожная, а в апреле – водная милиция.

В «Положении о железнодорожной милиции» указывалось, что она выполняла обязанности и пользовалась правами общей милиции. Но вместе с тем на нее налагались дополнительные обязанности, вызванные «особенностями жизни в районах железных дорог». Среди них:

- 1) борьба с кражами и другими преступлениями на станциях и в пути;
- 2) борьба с хищениями железнодорожного имущества;

¹⁴¹ Советская милиция: История и современность. 1917 – 1987. М., 1987, С. 75.

- 3) борьба с продовольственной спекуляцией на железных дорогах;
- 4) надзор за чисткой путей и уборкой подвижного состава;
- 5) защита железных дорог и других сооружений в случае нападений при отсутствии Красной Армии и др.¹⁴²

Находилась железнодорожная милиция в ведении народного комиссариата внутренних дел.

Речная (морская) милиция обязана была:

- 1) осуществлять надзор за судами и охранять их во время зимних стоянок;
- 2) принимать своевременные меры для тушения пожаров на набережных рек, пристанях и водных сооружениях, элеваторах, продовольственных складах, а также при пожарах на продовольственных и пассажирских судах и т.д.

Вместе с тем в эти же годы на милицию возлагались и такие задачи, которые в обычное время она не должна была выполнять: участие в проведении продразверстки, обеспечении реализации декретов о всеобщей трудовой повинности, охране крупных стратегических объектов, борьбе с мошенничеством, ликвидации детской беспризорности и др.

Как известно, новая власть решительно избавлялась от всех норм права, свойственных прежнему обществу. Среди них ликвидация деления общества на сословия, устранение льгот и привилегий, связанных с чинами и званиями, ликвидация неравенства мужчин и женщин и многое другое. Реализация многих постановлений и декретов советской власти была возложена на милицию. «Милиция способствовала становлению и укреплению социалистических семейных отношений, ослаблению влияния церкви на трудящихся, а, в конечном счете, зарождению и развитию советского образа жизни».¹⁴³

¹⁴² Сборник законодательных документов по вопросам организации и деятельности советской милиции. М., 1957, С. 24

¹⁴³ Советская милиция: История и современность. 1917 – 1987. М., 1987, С. 72

В годы Гражданской войны завершилось организационное оформление милиции: 3 апреля 1919 года СНК РСФСР принял декрет «О советской рабоче-крестьянской милиции». Этот важнейший законодательный акт советской власти регламентировал организацию и деятельность милиции в условиях Гражданской войны.

Постановление НКВД (сентябрь 1918 года) «Об обязанности членов и служащих милиции являться к призыву при мобилизациях говорило, что «все члены и служащие советской милиции независимо от занимаемой ими должности подлежат призыву при мобилизации на равных основаниях со всеми трудящимися Российской Советской Федеративной Социалистической Республики и никакой отсрочкой не пользуются».¹⁴⁴

Декрет от 3 апреля 1919 года констатировал: милиционеры, агенты уголовного розыска и командный состав милиции, подлежащие призыву в Красную Армию, остаются на своих местах и считаются прикомандированными к отделам управления:¹⁴⁵ т.е. они освобождались от отправки в Красную Армию. Лишь 1/3 милиционеров и 1/5 командного состава из их числа надлежало находиться в рядах Красной Армии. Однако милиция, которая находилась в районах боевых действий, по согласованию реввоенсоветов фронтов, армий с местными исполкомами, могла привлекаться к участию в боевых операциях.

Содержание всех видов милиции в соответствие с декретом стало осуществляться за государственный счет, то есть милиция финансировалась из государственного бюджета.

В милиции вводилось обязательное обучение военному делу и военная дисциплина, что позволило использовать милиционеров в боевых операциях на фронтах Гражданской войны. Весной 1919 года из сотрудников милиции Петрограда были сформированы 7 отрядов и 6 из них были отправлены на фронт. Весной 1920 года во время партийной мобилизации из милиционеров

¹⁴⁴ Сборник законодательных документов..., С. 9.

¹⁴⁵ Там же, С. 26.

губернских милиций сформированы два кавалерийских полка и отправлены на войну.

Милиция Нижегородской губернии была сведена в боевую единицу – 14-ю отдельную милицейскую бригаду, которая состояла из четырех батальонов. Эти боевые подразделения находились в готовности выступить по призыву правительства на фронт. Кроме того, нижегородские милиционеры мобилизовались на фронт, а в мае 1920 года 280 нижегородцев были направлены в Омск для охраны общественного порядка в районах, освобожденных от белогвардейцев. В Москву для охраны порядка и борьбы с преступностью направили конный эскадрон милиционеров, а в октябре 1920 года – 72 милиционера уехали воевать с Врангелем. На Западный фронт в июле-сентябре 1920 года были отправлены 1,2 и 3-й особые эскадроны 1-го Московского Красномилиционного полка, сформированного по приказу Главного управления милиции для участия в боевых действиях против Врангеля и Польши.

Железнодорожная милиция направила в Красную Армию свыше трех тысяч своих сотрудников.

В районах непосредственных боевых действий милиция, как правило, переходила в распоряжение реввоенсоветов фронтов и почти целиком привлекалась к выполнению боевых задач. Так было в районе Царицына, Оренбурга, Пскова, Перми и многих других фронтовых районах.

Нередко милиционерам приходилось уходить в подполье или в партизанские отряды, сражаться в тылу белогвардейцев. Особенно активно сражались в партизанских отрядах милиционеры Сибири и Дальнего Востока.

В годы Гражданской войны, когда проводились постоянные мобилизации в Красную армию мужского контингента, в милицию пришли женщины. В сентябре 1920 г. следует призыв руководства нижегородской милиции: «Женщины – в милицию!». Одними из первых на него откликнулись работницы Сормова, которые обратились к женщинам

губернии поддержать их стремление к службе в милиции. В газете «Нижегородская коммуна» было опубликовано их обращение: «Вступив в ряды милиции, и принимая во внимание всю важность задачи, просим все организации, с которыми нам придется соприкасаться, оказывать свое внимание и постепенно воспитывать в нас классовых борцов за освобождение трудящихся».

Призыв сормовичек встретил повсеместную поддержку и одобрение. Так, в городе Арзамасе для тридцати женщин – милиционеров были организованы подготовительные курсы. Многие из них так и остались служить в милиции. Позднее, первые женщины – милиционеры Нижнего Новгорода: Ф.Н. Фоминская, Н.П. Метелева, А.В. Котомина А.П. Маркина, А.И. Жаркова добились внушительных успехов по службе, работая на офицерских должностях управления внутренних дел Горьковской области.

Одной из актуальных задач милиции в годы Гражданской войны являлась борьба с дезертирством из Красной Армии. После перехода к созданию массовой Красной Армии основную часть призывников составляли крестьяне, которые не хотели проливать кровь за не совсем ясные им цели. Порой дезертирство достигало угрожающих размеров.

Очень часто красноармейцы дезертировали с оружием в руках, поэтому борьба с ними была сопряжена с большой опасностью. Дезертиры, по воспоминаниям работников милиции, действовали как отъявленные бандиты: переодевались в военную форму, заходили в села и деревни и под видом сотрудников продовольственных отрядов реквизировали у крестьян зерно, муку, личное имущество граждан, или просто грабили, издевались над людьми. Такие бандиты делали жизнь в селе и без того трудную, невыносимой. Борьба с дезертирами стала одной из главных задач для сельского милиционера. Только с 20 июля по 1 октября 1920 г. нижегородская милиция задержала 239 дезертиров. В лесах близ Семенова Нижегородской губернии, например, скрывались по данным милиции более тысячи дезертиров, бандитов и грабителей. Работники милиции старались,

как могли, нормализовать положение. Помогали местным жителям собрать и сдать государству хлеб, создать нормальную жизнь в населенных пунктах.

Нередко дезертиры активно участвовали в антисоветских контрреволюционных мятежах, подобных антоновскому в 1920 году в Тамбовской губернии и мятежам в Омской, Томской и других губерниях России. Поэтому работникам милиции приходилось проявлять героизм и мужество, борясь и с бандитскими, и с антисоветскими выступлениями.

Для возвращения дезертиров в строй принимались различные методы от «недели добровольной явки дезертиров» до предания суду военно-революционного трибунала. В масштабе республики была даже создана специальная Центральная комиссия, а на местах – губернские и уездные комиссии по борьбе с дезертирством. При этом едва ли не основная тяжесть по борьбе с этим злом легла на плечи милиции.

17 апреля 1919 года ГУРКМ дало указание всем управлениям милиции на местах «принять самые решительные меры по борьбе с дезертирством». Им предписывалось проводить проверки документов, облавы и задерживать всех подозрительных граждан. Кроме этого милиции вменялось в обязанность разыскивать граждан, уклоняющихся от призыва, а также покинувших воинские части или дезертировавших с фронта.

Одно из направлений деятельности милиции и уголовного розыска в годы Гражданской войны являлась борьба с уголовной преступностью, борьба с политическими, контрреволюционными действиями отдельных групп населения. Когда В.И. Ленину стало известно о готовящемся в Нижнем Новгороде белогвардейском мятеже, он 9 августа 1918 г. писал председателю Нижегородского губернского совета: «В Нижнем, явно, готовится белогвардейское восстание. Надо напрячь все силы, составить тройку диктаторов, навести тотчас массовый террор, расстрелять и вывезти сотни проституток, спаивающих солдат, бывших офицеров и т.п. Ни минуты промедления. Надо действовать во всю: Массовые обыски. Расстрелы за хранение оружия. Массовый вывоз меньшевиков и ненадежных».

Губернская ЧК совместно с милицией провела большую работу, и арестовали 700 из возможных 1500 участников восстания. Был задержан и ее руководитель – Трофимовский, а так же и весь штаб заговорщиков. 41 активный участников заговора был расстрелян. Такими решительными действиями удалось сорвать контрреволюционное выступление в одном из крупнейших городов страны. Однако, в Муроме, Урене, Костроме и ряде других городов такие выступления имели место.

В апреле 1918 г. в Арзамасе Нижегородской губернии был организован мятеж архиепископом Варнавой. Социальной базой его явилась паства, монашество. Ведь только в городе Арзамасе в то время было 36 церквей. Одних монахов в монастырях насчитывалось 3900 человек. 22 апреля священнослужители Арзамаса при поддержке представителей ряда партий, используя крестьянское население ближайших к Арзамасу сел, организуют «битие большевиков». Срочно вызванные Красная гвардия и милиция спасли от расправы представителей советской власти.

Большие трудности для милиции представляли такие преступления, как фальшивомонетничество. Нижегородский уголовный розыск раскрыл группу фальшивомонетчиков, изготовлявших в подпольной типографии казначейские «керенки» 40-рублевого и 20-рублевого достоинства. Фальшивомонетчиками только «керенок» было изготовлено на сумму в 2 млн. руб. Это в условиях, когда покупательная стоимость рубля в стране к ноябрю 1917 г. упала в 90 раз по сравнению с 1913 г. и продолжала падать.

Милиции пришлось вести решительную борьбу с детской беспризорностью. В ходе Гражданской войны десятки тысяч детей остались сиротами и скитались по стране, оседая в крупных городах, губернских центрах, железнодорожных узлах, речных портах. Только в Нижнем Новгороде к концу 1917 г. их было более 5 тысяч, в 1919 г. – более 19 тысяч, а к концу Гражданской войны уже насчитывалось более 30 тысяч. В условиях войны, разгула преступности трудно было бороться с детской беспризорностью. Все силы были брошены на борьбу с преступностью.

Однако рост числа беспризорников, вовлечение их в преступную деятельность, заставило власти обратить на эту проблему пристальное внимание. Уже в 1919 г. создается так называемая «детская милиция».

В 1919 г. были открыты детские приемные пункты при четырех отделениях милиции губернского города. Ответственность за ее деятельность нес отдел социального обеспечения губисполкома. При отделениях милиции существовали четыре кабинета для детей правонарушителей и случайно попавших туда детей. Установлен штат приемных пунктов «детской» милиции Нижегородской губернии. Конечно, ее деятельность не могла искоренить проблему детской беспризорности, но помогала отдельным категориям несовершеннолетних.

К концу Гражданской войны особое значение в освобожденных от белогвардейцев районах России приобретает борьба с разрухой, мобилизация всех экономических ресурсов республики. Необходима была строжайшая экономия металла, угля, дров. В этих условиях первостепенное значение приобретает охрана фабрик, заводов, шахт, той продукции, которую они производили. Существовавшая же местная охрана оказалась не в состоянии оградить народное достояние от посягательств преступных элементов. Назрела необходимость создать специальную промышленную милицию. О необходимости ее создания высказалось межведомственное совещание, проведенное НКВД РСФСР: «Промышленная милиция, долженствующая заменить все виды милиции, имеет специальную задачу – охрану экономического достояния республики – фабрик, заводов, складов, лесов, совхозов, горных промыслов и т.п.»¹⁴⁶

3 марта 1920 года в составе ГУМ НКВД образовывается отдел промышленной милиции. В губернских управлениях милиции учреждались отделения промышленной милиции. К октябрю 1920 года промышленная милиция функционировала в 18 губерниях и насчитывала в своих рядах более 13 тысяч человек.

¹⁴⁶ Советская милиция: История и современность. 1917 – 1987. М., 1987, С. 72

В Положении о промышленной милиции были определены главные ее задачи – борьба с расхищением народного достояния, противозаконным использованием национализированного имущества и естественных богатств страны в интересах частных лиц. Промышленная милиция осуществляла охрану объектов внутри и снаружи, контролировала въезды и выезды, а также входы и выходы объектов.

При этом в Положении отмечалось, что администрация охраняемого объекта не имела права вмешиваться в деятельность промышленной милиции, либо давать ей какие-либо указания, распоряжения.

Благодаря организации промышленной милиции в качестве специального аппарата для охраны народнохозяйственных объектов удалось сохранить большое количество сырья и материалов от расхищения, наладить работу промышленности, что явилось существенным вкладом милиции в дело победы в Гражданской войне.

В условиях обострения классовой борьбы общеуголовная преступность становилась в один ряд с контрреволюционными преступлениями. Поэтому назрела необходимость объединить усилия ВЧК и уголовного розыска, координировать их работу.

По указанию председателя ВЧК и наркома внутренних дел Ф. Э. Дзержинского (он был назначен наркомом НКВД в марте 1919 года) в коллегии местных управлений милиции вводились председатели ЧК, одновременно членами коллегий ЧК становились заведующие губернскими или уездными управлениями милиции. Кроме того, наиболее опытные чекисты направлялись на работу в уголовный розыск.

В июле 1919 года произошло частичное объединение аппарата уголовного розыска и транспортных чрезвычайных комиссий. Еще одним шагом в укреплении контактов милиции и ЧК явилось слияние уездных ЧК с уездными управлениями милиции в первой половине 1919 года.

Вообще-то вопрос о взаимоотношениях милиции и ВЧК не такой простой, как кажется на первый взгляд. После назначения Дзержинского

наркомом внутренних дел процесс координации двух, в какой-то мере родственных органов, как видим, шел быстрыми темпами. Вместе с этим делались попытки передать другим ведомствам некоторые из функций НКВД – например, ветеринарный отдел, бюджетный отдел местного хозяйства, что позволило бы сократить расходы при скудном финансировании НКВД (напомню, что ВЧК финансировалось из сметы НКВД).

Забегая вперед скажу, что после Гражданской войны ВЦИК упразднил ВЧК (6 февраля 1922 г.), передав его суженные функции созданному при НКВД ГПУ (Государственному Политическому Управлению).

Таким образом, некоторое время в одном ведомстве были объединены органы госбезопасности и внутренних дел. После ухода Дзержинского с поста НКВД эти органы вновь разделяются на НКВД и ОГПУ (15 ноября 1923 года). В последующем они вновь неоднократно объединялись и разъединялись. Для таких реорганизаций нередко не было даже объективных предпосылок, а диктовалось это личными амбициями руководителей и условиями обострения обстановки в государстве.

Но если на эти процессы посмотреть с точки зрения законности, то в деятельности милиции она соблюдалась строже тогда, когда эти органы существовали раздельно.

Многие видные юристы уже тогда отмечали, что ВЧК целиком и полностью переняла все формы и методы, свойственные прежним охранным и сыскным отделениям. Для нее характерны «полная безгласность и тайна производства, недопустимость защиты и отсутствие права обжалования ... Она принципиально допускает провокацию. И, наконец, как это ни страшно, состав ее невежественнее состава бывших охранных и сыскных отделений».¹⁴⁷

Таким образом, все первые годы советской власти шел непрерывный процесс совершенствования организационной структуры и поиск новых форм и методов деятельности милиции. Теперь ГУМ НКВД состоял из

¹⁴⁷ См.: Некрасов В. Ф. Тринадцать «железных» наркомов. М., 1995, С. 80

восемью подразделений: общей милиции, промышленной милиции, железнодорожной, водной (речной и морской) милиции, инспекторского, отдела снабжения и секретариата.

Опыт, накопленный в эти годы, был обобщен и законодательно закреплён в «Положении о Рабоче-крестьянской милиции», утвержденном декретом ВЦИК от 10 июня 1920 года.

В этом документе советская милиция рассматривалась как вооруженный исполнительный орган, которому присваивалось значение вооруженных частей особого назначения. В милиции сохранялось обязательное обучение военному делу, но уточнялось, что оно производится в объеме, необходимом для командира взвода. Закреплялась структура милиции, которая уже к этому времени сложилась: городская и уездная, промышленная, железнодорожная, водная (речная и морская), розыскная.

Все принципы деятельности милиции, ранее изложенные в декрете СНК от 3 апреля 1919 года, в новом положении повторялись, что говорит о том, что они выдержали проверку временем.

Нарком по военным и морским делам получал право привлекать милиционеров к участию в боевых операциях на фронтах, но не более 1/5 всей численности личного состава милиции. Мобилизованные милиционеры, после окончания боевых действий, возвращались к исполнению своих непосредственных обязанностей.

В Положении вновь, как в декрете от 3 апреля 1919 года, подчеркивалось, что милиция содержится за счет государственного бюджета. Снабжение милиции снаряжением, обмундированием, продовольствием, специальное обеспечение семей милиционеров производилось так же, как и снабжение армии и призванных в ее ряды, т.е. на общих основаниях с Красной Армией. Служба в милиции добровольная, но каждый поступивший на нее обязан прослужить не менее года.

Параграф 6 Положения определял категорию лиц, которые могли быть приняты на службу в милицию:

- а) достигшие 21 года;
- б) грамотные;
- в) пользующиеся избирательным правом в Советы;
- г) не состоящие под следствием и судом по обвинению в преступлениях;
- д) вполне здоровые и пригодные для службы;
- е) красноармейцы.

Каждый поступающий на службу давал подписку о том, что он обязуется честно и беспрекословно исполнять поручения и приказы.

Параграф 10 положения гласил: «Командному составу и милиционерам присваивается особая форма и отличительные знаки, которые они должны носить при исполнении своих обязанностей».¹⁴⁸

В документе четко регламентировалось организационное построение милиции, а также компетенция ее органов – Главного управления, губернских, уездных и городских управлений милиции.

Для руководящего состава закреплялось название «начальник». На ГУМ НКВД, кроме всего прочего, возлагалась обязанность руководить политической и культурной работой милиции, принимать необходимые меры по укреплению дисциплины и соблюдению законности в ее деятельности.

ГУМ получило право переводить при необходимости командный состав в другие места, формировать из местной милиции отдельные части для отправки на фронт.

В соответствии с принятым Положением начальники губернских, уездных и городских управлений избирались местными исполнительными комитетами, тем самым подтверждался принцип двойного подчинения. Кроме того, смещение или отстранение от должности губернских начальников милиции не могло производиться местными исполнительными

¹⁴⁸ Сборник законодательных документов ..., С. 42.

комитетами без ведома Главного управления милиции, а уездных – без ведома губернского отдела милиции.¹⁴⁹

В Положении подробно регламентированы функции уездной, городской, железнодорожной и водной милиции.

К важнейшим сторонам компетенции губернских управлений относились: организация политической, культурно-воспитательной работы, рассмотрение жалоб на действия милиции, установление и проведение мер по укреплению дисциплины.

Следовательно, «Положение о рабоче-крестьянской милиции» от 10 июня 1920 года как бы подводило итоги деятельности советской власти по созданию, становлению и правовому оформлению милиции. Процесс этот был очень сложным и трудным.

Трудности обуславливались новизной задач, стоявших перед обществом и милицией, в том числе отсутствием опыта решения подобных задач, отсутствием необходимых кадров, отдачей процесса создания милиции «на откуп» советам на местах, пренебрежением прошлого опыта. Отрицательно сказалась попытка строить милицию не на кадровой, постоянной основе, а на привлечении поголовно всего взрослого населения к несению милицейской повинности по графику и многими другими факторами.

Даже инструкция НКВД и НКЮ от 12 октября 1918 года, которая, казалось, многое поставила на свои места, не смогла решить все задачи. Поэтому практика функционирования милиции в первые годы советской власти, а также опыт Гражданской войны заставили перейти к созданию милиции на постоянной основе, при этом кадры должны были обладать необходимыми профессиональными знаниями, опытом борьбы с преступностью. Хотя Положение от 10 июня 1920 года во многом решало эти задачи, тем не менее, потребовались годы, чтобы в советской России

¹⁴⁹ Сборник законодательных документов ..., С. 44

сложилась четкая система подбора и подготовки профессиональных кадров для органов внутренних дел.

Вопрос 3. Милиция в условиях перехода от войны к миру (начало 20-х годов)

Завершив разгром основных сил внутренней и внешней контрреволюции, страна вступает в полосу мирного строительства, но с большими для себя моральными и материальными потерями, исчисляемыми тремя четвертями всего довоенного национального достояния.

Десятый съезд РКП (б) в марте 1921 г. положил начало новой экономической политики, призванной в итоге обеспечить социалистическое строительство. Новая политика, обстановка в стране требовали установления твердого правового порядка, соблюдения революционной законности. В новой ситуации необходимо было четко определить права, обязанности правоохранительных органов, в том числе и милиции.

А ситуация и в милиции, и в деле борьбы с преступностью в условиях НЭПа сложилась непростая. Изменения в экономике сказались во всем. Во-первых, происходит перемещение центра тяжести классовой борьбы в область экономических и трудовых отношений. Это вело к существенному снижению числа политических преступлений. Во-вторых, с ликвидацией непосредственной угрозы самому существованию государства многие преступления теряют свою остроту или даже вовсе перестают быть преступными (нарушение хлебной монополии, невыполнение продовольственной разверстки, трудовой и гужевой повинности).

Стала нецелесообразной и временная изоляция представителей бывших эксплуататорских классов. В-третьих, с переходом от войны к миру возросло значение борьбы с общеуголовными преступлениями. Ставилась задача водворения порядка во всех сферах жизни на началах законности.

Применительно к новой обстановке необходимо было менять организационную структуру милиции, повышать требовательность к кадрам, заботиться о материальном обеспечении сотрудников, совершенствовать воспитательную работу.

Но на первое место в новых условиях вышла кадровая проблема. Повсеместно ощущалась нехватка квалифицированных кадров. Наиболее грамотные и квалифицированные сотрудники были мобилизованы на фронты Гражданской войны на фронт, откомандированы на организацию охраны общественного порядка в районы, освобожденные от белогвардейцев. На закрепление кадров влияло недостаточное материальное обеспечение и снабжение. Не было четкого определения функций милиции. Текучесть кадров достигала к концу Гражданской войны катастрофических размеров.

За годы войны социальный состав органов милиции кардинально изменился. В милиции преобладали выходцы из деревни и женщины. Пролетарское ядро резко уменьшилось. Крайне мало стало коммунистов и комсомольцев. В результате чистки в партии по решению X съезда РКП (б) удельный вес коммунистов в милиции страны упал до 7,6 %. Таким образом, качественный состав милицеских кадров снизился до критической отметки. Необходимо было незамедлительно перестроить всю работу милиции, усовершенствовать ее организационную структуру.

В основу совершенствования организационной структуры были выдвинуты следующие положения: устранить громоздкий аппарат и сформировать контингент милиции, отвечающий современным требованиям. Был взят курс на удешевление и упрощение аппарата управления, ликвидацию бюрократизма, волокиты, непроизводительных расходов.

Первое достигалось сокращением штата милиции, а второе - проверкой состава милиции и освобождением от сотрудников, не отвечающих предъявляемым требованиям. Численность милиции была сокращена в несколько раз. Милиции была придана военная структура, как наиболее отвечающая выполнению функциональных обязанностей.

Народный комиссариат внутренних дел РСФСР поставил перед милицией задачу: поднять на должную высоту политическую, строевую и профессиональную подготовку. Была пересмотрена структура губернских управлений милиции. Она теперь выглядела следующим образом:

- политический секретариат, ведающий политико-просветительной работой;
- административно-строевой отдел, контролирующий выполнение служебных обязанностей работниками милиции;
- отдел уголовного розыска, организующий борьбу с преступностью;
- отдел снабжения.

Происходят изменения в центральном аппарате: в 1923 г. вместо Главного управления милиции создается Центральное административное управление НКВД РСФСР (ЦАУ НКВД СССР), которое объединило в себе руководство милицией и уголовного розыска. Экономия только на реорганизации центрального аппарата составила 237 726 рублей золотом в год.

На местах создаются губернские административные управления, состоящие из трех отделов: общего, милиции и уголовного розыска. Начальник административного управления одновременно являлся руководителем губернской милиции. Подвергся реорганизации волостной аппарат милиции: были ликвидированы районные отделения милиции. А сохранялась волостная и уездная.

Функциональные обязанности органов милиции на долгосрочный период определялись Положением о Народном комиссариате внутренних дел, утвержденного постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 24 мая 1922 г. Этим положением на милицию возлагались следующие задачи:

- проведение в жизнь мероприятий, вытекающих из функций, возложенных на народный комиссариат внутренних дел. Поддержание порядка и спокойствия в стране и обеспечение проведения в жизнь декретов, постановлений;

- окарауливание гражданских учреждений и сооружений общегосударственного и исключительного значения, как-то телеграфа, телефона, почты, водопровода, сооружений на всех путях сообщения в пределах станций, пристаней, затонов и т.п.;

- охрана лесов, плантаций, государственных питомников складов топлива, сырья, сельскохозяйственных продуктов и т.п.;

- поддержание порядка и спокойствия на всех путях сообщения РСФСР и сопровождение провозимых по ним грузов и ценностей;

- содействие органам всех ведомств при проведении последними в жизнь возложенных на них задач;

- окарауливание фабрик и заводов, рудников и т.п.¹⁵⁰;

- охрана принудительных концентрационных лагерей.

Особое внимание в положении обращалось на порядок комплектования кадров: состав милиции мог пополняться только лицами из числа трудящихся, имеющих право выбора в советы, при этом учитывалась политическая и общеобразовательная подготовка. Укомплектование милиции производилось путем добровольного найма и в исключительных случаях путем мобилизации.¹⁵¹

К сожалению, еще в 1921 г. милиция была переведена на местный бюджет, что серьезно осложнило ее материальное положение. Из-за дефицита государственного бюджета была прекращена деятельность железнодорожной, речной и промышленной милиции. Их функции перешли к органам государственной безопасности.

В 1922 – 1923 гг. в милиции проходила чистка. Совет труда и обороны 30 сентября 1921 года определил штатную численность милиции в размере 150 тысяч человек. Но перевод милиции на местный бюджет и чистка, ставящая своей целью обеспечение в кадрах, как писала газета «Известия» от 4 апреля 1923 года, «исключительно пролетарско-классового подхода»,

¹⁵⁰ Милиция России: Декреты и материалы. 1917-1999. Т. 1 (1917-1934). – Саратов: СЮИ МВД России, 2000. – С. 133.

¹⁵¹ Там же, – С. 134.

привели к тому, что к 1926 году численность милиции сократилась в 6 раз.¹⁵² Только из милиции РСФСР в результате чистки было уволено свыше 21 тысячи человек.

Практика свидетельствовала, что Положение о советской милиции 1920 г. устарело. Началась разработка нового Положения.

28 сентября 1925 г. ВЦИК и СНК РСФСР утвердили новое Положение «О службе рабоче-крестьянской милиции». В нем закреплялись основные права и обязанности работников милиции, порядок приема. Увольнения и прохождения службы. Предписывалось строго соблюдать революционную законность. Указывалось, что работники милиции обязаны выполнять свой долг, не считаясь с трудностями и опасностями для жизни. На работников милиции распространялся Кодекс законов о труде¹⁵³. Вместе с тем в ст. 14 говорилось: «С объявлением мобилизации работники милиции считаются мобилизованными и могут быть призваны в Красную Армию на основании особых указаний»¹⁵⁴.

В соответствии с положением «О службе рабоче-крестьянской милиции» (1925 г.) при административных отделах были созданы приемно-испытательные комиссии, которые проверяли знания и определяли пригодность к службе всех поступающих на работу в милицию или намеченных к выдвижению на более высокую должность. Лица, не имеющие военной или милицейской подготовки, могли быть зачислены в штаты лишь после прохождения предварительного обучения в резерве или на краткосрочных курсах. Лица, принятые на службу в милицию, обязывались прослужить в рядах милиции в течение одного года. При этом ими давалась определенная подписка.

Получает распространение такая форма комплектования милиции как выдвиженчество, когда на службу в милицию направлялись передовые рабочие, служащие и крестьяне. Как отмечалось на Коллегии НКВД в ноябре

¹⁵² Советская милиция: История и современность. 1917–1987... С. 84

¹⁵³ Там же, С. 190-191.

¹⁵⁴ Милиция России: Декреты и материалы. 1917-1999. Т. 1 (1917-1934). – Саратов: СЮИ МВД России, 2000. – С. 192.

1929 года, выдвиженчество способствовало существенному улучшению качественного состава милиции, повышению ее боеготовности. Видимо, качественность оценивалась по социальному составу, а он на 1 января 1929 года был следующим: рабочие в милиции составляли 21,1% ,крестьяне – 58%, служащие – 20% .

В эти же годы зарождается институт запаса милиции, основу которого составляли военнообязанные, передовые рабочие и крестьяне. Граждане, включенные в запас, подвергались проверке и серьезному испытанию. С ними проводились различные занятия – по специальной подготовке, строевой, военной и т. п. В конце декабря 1929 года был проведен сбор запаса милиции, итоги которого рассматривались на Коллегии НКВД РСФСР¹⁵⁵.

К сожалению, все предпринимаемые меры не дали надлежащего эффекта: катастрофических размеров достигала текучесть кадров. Ни политико-воспитательная, ни просветительская работа, ни партийное влияние не могли заменить неудовлетворительные жилищно-бытовые условия, низкую и несвоевременно выдаваемую зарплату, плохое материальное и вещевое снабжение. Достаточно напомнить, что дворник в то время получал 40 – 45 рублей в месяц, стрелок военизированной охраны – 60 рублей, а в милиции зарплата колебалась от 12 – 15 рублей до 30 рублей.

Милиция все больше и больше превращается в исполнительный, вспомогательный орган, обязанный помогать государственным органам. Не случайно 50% времени тратилось на выполнение несвойственных ей функций. Ослабленная в организационном и кадровом отношении, она оказалась неспособной выполнять надлежащим образом возлагаемые на нее обязанности по поддержанию правопорядка. Милиция постепенно превращалась в «проходной двор», где господствовала психология «временности и вынужденности». Текучесть кадров росла из года в год. В 1926 году по РСФСР она составила в среднем 65,7%, в уголовном розыске –

¹⁵⁵ Советская милиция в период строительства социализма в СССР: Сб. науч. тр. ... С. 68.

61,6%, в ведомственной милиции – 72,1%. Особенно велика была текучесть в сельской местности. Например, в 1927 году из 10935 сельских милиционеров ушли из милиции 6693 чел. В ряде губерний она достигала 100% .

Надо сказать, что кадровая проблема как рок преследовала милицию все годы, пока она существует. Советская власть своей политикой «втиснула» милицию в такие рамки, из которых она не выбралась до настоящего времени. Фактически все законы, которые регламентировали деятельность милиции, не позволяли ей действовать самым рациональным образом. Пресловутое двойное подчинение, диктат правящей партии, правовая незащищенность и многое другое отталкивали от милиции умных, способных людей. Милиция за годы советской власти превратилась в послушный и бесправный придаток системы, которую, видимо, такая ситуация вполне устраивала. На такую милицию, на такие ее кадры можно было при необходимости списать многое. И как результат отсутствия стабильности кадров, постоянной большой сменяемости работников, их невысокого общеобразовательного, а также профессионального уровня – постоянные нарушения служебной дисциплины. Во многих органах были нередки случаи пьянства, отказа от выполнения распоряжений, уход с поста, грубое обращение с гражданами, невыход на работу и др. Падение дисциплины отразилось на эффективности работы по укреплению правопорядка в стране.

Огромное воспитательное значение придавалось празднованию пятой годовщины со дня основания милиции. Ее отмечали торжественно: прошли митинги, собрания, парады частей милиции, на которых милиционеры принимали присягу. К этой дате ВЦИК РСФСР утвердил для милиции новую форму одежды.

Новая форма вводилась приказом ГУМ НКВД РСФСР от 24 января 1924 года. Состояла она из пальто (бекеша), зимнего и летнего головного убора, френча для конной и пешей милиции, летней рубахи и шаровар. Позднее вводятся знаки различия по должностям, меняется цвет воротника,

появляется кант и т.д. В 1925 году вводятся «Правила ношения форменной одежды милиции и уголовного розыска», в соответствии с которым все работники милиции и уголовного розыска, выполняя свои служебные обязанности, должны носить форменную одежду со знаками различия на петлицах.

Полностью унификация формы одежды завершилась в конце 20-х годов. В 1927 г. НКВД РСФСР для ускорения выполнения заказов обмундирования и удешевления его стоимости принял решение в 1928 – 1929 годах полностью перейти на унифицированную форму одежды, единые знаки на петличках и головных уборов для сотрудников всех видов милиции и уголовного розыска. Однако вся эта работа продолжалась до 1931 года, когда была введена новая форма одежды и определен порядок ее ношения.¹⁵⁶

В 1927 г. решением коллегии НКВД РСФСР ЦАУ НКВД было ликвидировано, а отделы милиции и уголовного розыска стали самостоятельными. В 1928 году отдел милиции преобразовывается в управление милиции, а в 1929 г. отдел уголовного розыска – в управление уголовного розыска.

В дальнейшем поиски наиболее оптимальных организационных структур милиции продолжились. Более того, в условиях серьезной нехватки средств на финансирование милиции, некоторое время среди руководства НКВД господствовала идея ликвидации органов охраны правопорядка и введения в стране милиционной системы.

Подобная попытка успехом не увенчалась. Практика подтвердила, что наиболее эффективной формой организации охраны правопорядка и борьбы с преступностью является штатный государственный орган, который опирается на всестороннюю поддержку широких народных масс. Более того, становилось необходимым координировать деятельность милиции с теми республиками, которые стремились к объединению.

¹⁵⁶ Более подробно о форме одежды того времени см.: Советская милиция, 1991, №№ 4 – 9.

Уже 27 ноября 1922 г. Главные управления милиции этих республик заключили между собой договор о сотрудничестве. Наметился процесс оформления единства организационных форм построения милицеских аппаратов и методов их работы¹⁵⁷. А в 1924 г. на Первом всесоюзном совещании наркомов внутренних дел союзных республик принимается резолюция о согласовании действий милиции союзных республик.

Когда закончилась Гражданская война, страна начала переход к мирному труду, к восстановлению народного хозяйства. Переход проходил в сложных условиях: разруха, разгул бандитизма, спекуляция, недовольство части населения проводимой политикой.

А ситуация в правоохранительных органах к концу Гражданской войны и перехода к мирному строительству сложилась непростая. Повсеместно ощущался недостаток квалифицированных кадров. В немалой степени ситуация обострялась попытками решения кадровых проблем по классовому принципу. В годы Гражданской войны преданные революции силы нужны были в Красной Армии. Сказывались на закреплении кадров постоянные мобилизации работников милиции на фронт, недостаточное материальное обеспечение и снабжение. Текучесть кадров достигала катастрофических размеров. На 1 января 1920 года некомплект милиции составил более 40% штатной численности.

В соответствии с декретом от 3 апреля 1919 года в милицию стали широко привлекаться крестьяне. В ряде городов, например в Петрограде, в милицию принимались женщины. Но стало ясно, что нести службу наряду с мужчинами им тяжело, поэтому был определен круг обязанностей, которые они могли выполнять: обыск женщин при задержании, борьба с проституцией, детской преступностью, постовая служба совместно с мужчинами и др.

Попытки укомплектования милиции коммунистами также не увенчались успехом: к концу 1920 года их в милиции было всего 20%. В

¹⁵⁷ Советская милиция: История и современность. 1917 –1987... – С. 81.

результате же чистки, проведенной в РКП (б) по решению X съезда, а также из-за сокращения штатов милиции удельный вес коммунистов среди сотрудников милиции упал до 7,6%.¹⁵⁸

В конце Гражданской войны началась массовая демобилизация из Красной Армии. НКВД берет курс на привлечение в милицию красноармейцев. Так, 13 февраля 1920 года Совет рабочей и крестьянской обороны принял по этому вопросу специальное постановление, и уже к ноябрю этого же года общее число пришедших в милицию красноармейцев достигло 30 тысяч человек.

Таким образом, качественный состав кадров милиции опустился до критически низкого уровня – фактическое отсутствие в милиции профессионалов, большое число малограмотных или вообще неграмотных, малая прослойка коммунистов и ряд других причин вели к падению исполнительской дисциплины среди милиционеров и снижению эффективности всей работы. Не помог решению проблемы и «Дисциплинарный устав для служащих советской рабоче-крестьянской милиции», принятый 22 августа 1919 года.

Ситуация усугублялась тем, что не удалось четко определить обязанности работников милиции. Инструкция НКВД и НКЮ от 12 октября 1918 года фактически не выполнялась и по инициативе центральных и местных органов власти на милицию постоянно возлагались все новые и новые задачи. Это в итоге порождало равнодушие и безответственность при несении службы.

Кроме того, систематическая нехватка оружия, боеприпасов, обуви, обмундирования, мизерное денежное довольствие – все это еще больше обостряло кадровую проблему, не способствовало повышению квалификации работников милиции.

Эти обстоятельства и заставили руководство НКВД предпринять необходимые меры по улучшению положения с кадрами. Еще весной 1918

¹⁵⁸ Государственный архив Российской Федерации (далее – ГАРФ). Ф. 393, оп. 37, д. 85, л. 86

года была открыта первая школа для командного состава милиции в г. Москве. Первый выпуск она сделала в ноябре 1918 года и в то же время была преобразована во Всероссийскую школу инструкторов милиции. Вскоре стали открываться школы и разные курсы в других городах: например, в конце 1918 года в Петрограде открылась школа отдела наружной охраны НКВД. Основной задачей обучения в этих учебных заведениях была не только специальная подготовка, но и повышение общеобразовательного уровня слушателей.

В апреле 1919 года в Москве начинают работать курсы уголовного розыска. На этих курсах сотрудники отделений уголовного розыска получили возможность пройти практический и теоретический курсы уголовного розыска «в его научной подготовке», как говорилось в приказе ГУМ НКВД об открытии курсов. Большое внимание уделялось политическому образованию.

Таким образом, в 1918 – 1919 гг. было положено начало формированию сети учебных заведений, готовящих кадры для различных служб милиции.

Важное место в этом ряду занимает Центральная школа по подготовке строевых инструкторов и инспекторов милиции, открытая в Москве ГУМ НКВД в марте 1920 года. На учебу в нее посылались от уезда и города по два работника милиции. Необходимость такой школы была вызвана тем, что в милиции в соответствии с декретом СНК от 3 апреля 1919 года «О советской рабоче-крестьянской милиции» вводилось обязательное обучение военному делу в объеме знаний командира взвода Красной Армии, и для реализации всеобщего обучения требовались специалисты. Кроме тактики и владения холодным и огнестрельным оружием, в школе проводились занятия по санитарии, гигиене, оказанию первой медицинской помощи и т.д.

Школы и курсы стали постепенно открываться при губернских, а в некоторых случаях и при уездных управлениях милиции – Ярославле, Калуге, Воронеже, Саратове, Пензе, Владимире и других. Одновременно повсеместно получают распространение так называемые школы резервов со

сроком обучения 8 недель, а для тех, кто до поступления в милицию служил в Красной Армии, – 6 недель. В этих школах будущим работникам милиции давались первоначальные знания о профессии.

Особое беспокойство руководства НКВД и милиции вызывал низкий культурный и общеобразовательный уровень сотрудников. Поэтому данной проблеме стали уделять значительно больше внимания, чем в первые годы советской власти. Повсеместно открываются клубы, библиотеки, избы-читальни. К концу 1920 года при органах милиции РСФСР насчитывалось 447 библиотек, 246 читален и 96 клубов.

Начальник ГУМ НКВД М. И. Васильев-Южин, выступая 24 марта 1920 г. на Московской конференции милиционеров, говорил: «Милиционер должен быть политически развит, это не только страж, но и агитатор, постоянно проводящий принципы советской власти».

С этой целью предполагалось создать в милиции политические аппараты. Третий Всероссийский съезд заведующих отделами управлений губисполкомов высказался за организацию в милиции политотделов. В апреле-мае 1921 года при ГУМ НКВД и при губернских управлениях, а также в управлениях транспортной милиции были созданы политические секретариаты. 7 июня 1921 года принимается Положение о комиссарах и помощниках по политической части рабоче-крестьянской милиции и Положение о политруках в частях милиции республики. В соответствии с этими документами при начальниках – коммунистах вводилась должность помощника по политчасти (политрука), а при беспартийных руководителях – должность комиссара.

Политруки проводили с милиционерами политзанятия, организовывали читки газет, литературы, лекции по разным направлениям жизни общества по согласованию с органами Главполитпросвета. Вскоре политсостав в милиции уже насчитывал 1331 комиссара и помощника по политчасти и 3500 политруков.

Однако после перевода финансирования милиции на местный бюджет добавились и финансовые трудности. 27 июля 1923 года по решению ЦК ВКП (б) политсекретариаты милиции были ликвидированы, и вся политико-воспитательная работа среди милиционеров была возложена на губернские комитеты партии, которые не сумели наладить эту работу надлежащим образом, и она вскоре была свернута.

В ряде мест руководители милиции под свою ответственность, в нарушение штатного расписания, пытались ввести должности помощника по политчасти, либо возложить подобную обязанность на работников какой-либо службы. Уже к концу 1928 года в органах милиции постепенно начинают вводить должности политруков и политинспекторов.

Как видим, милиция постоянно ощущала потребность в подготовленных кадрах. Однако, несмотря на это туда не принимались опытные служащие органов полиции дореволюционной России или принимались в исключительных случаях незаменимые специалисты по разрешению Главного управления милиции. При этом категорически запрещалось ставить вопрос о приеме на работу в милицию (на любые должности) служащих бывшего политического сыска.

29 августа 1921 года президиум ВЦИК принял постановление «О порядке восстановления в правах гражданства лиц, служивших в прежней полиции», в котором вновь поднимается вопрос об использовании служащих полиции. В постановлении четко было определено, что в органы НКВД могли приниматься лишь те из прежних служащих полиции, которые предъявят документы о восстановлении их в гражданских правах. К середине 20-х годов в милиции насчитывалось менее 1% тех, кто ранее служил в полиции, в результате же чистки 1929 – 1930 гг. проблема бывших полицейских вообще перестала существовать.

После перевода милиции на местный бюджет резко сократилась сеть курсов первоначальной подготовки, а также школ разного уровня и профиля. Например, количество губернских школ с сентября 1922 года по сентябрь

1923 года уменьшилось на 70%. К концу 1923 года насчитывалось всего 14 милицейских школ. Вместе с тем несколько выросла сеть школ резерва. На 1 июня 1923 года в них обучалось не менее 9 тысяч человек¹⁵⁹.

В 1922 году из 3723 работников уголовного розыска высшее образование имели лишь 25 человек, а среднее – 378. Среди начальников милиции губерний не было ни одного с высшим образованием и лишь 14 человек имели среднее образование¹⁶⁰.

Следует заметить, что штабом РККА было принято решение направить на работу в милицию на командные должности командиров Красной Армии, увольняемых в запас. Если на начало ноября 1922 года они составляли 1,5%, то на начало октября 1924 года – 9,1% всего начальствующего состава милиции¹⁶¹.

В этой ситуации ГУМ НКВД РСФСР предпринял некоторые меры по предотвращению дальнейшего сокращения численности школ, и уже к 1924 году наметилась тенденция к некоторому их росту. Однако число специалистов, готовящихся в этих школах, было невелико: в двухгодичных школах среднего начсостава ежегодно готовилось 200 человек, в губернских школах подготовки младшего начсостава со сроком обучения 8 месяцев – 700 человек, в школах резерва проходили четырехмесячную подготовку 20 тысяч человек в год.

Повышению профессионального мастерства содействовала милицейская печать. На страницах журналов «Административный вестник», «Рабоче-крестьянская милиция» и др. обобщался передовой опыт борьбы с преступностью, давались практические советы молодым сотрудникам.

Профессиональная подготовка осуществлялась в тесной связи с идейно-политическим и нравственным воспитанием, а в них особое место отводилось борьбе с неграмотностью и малограмотностью личного состава.

¹⁵⁹ Советская милиция в период строительства социализма в СССР: Сб. науч. тр. / Горьковская высшая школа МВД СССР. Горький, 1983, С. 74

¹⁶⁰ См.: Из истории НКВД – МВД. М., 1980, С. 13.

¹⁶¹ Советская милиция в период строительства социализма в СССР: Сб. науч. тр... С. 62.

В сентябре 1922 года Главполитпросвет объявил обучение милиционеров ударной работой. Для этого стали создаваться пункты ликвидации неграмотности и малограмотности. К концу 1922 года в милиции практически уже не было неграмотных, а число малограмотных составляло лишь 10%.

Начальник милиции Нижегородской губернии в категорической форме запретил прием в милицию неграмотных, и к 1 мая 1923 года число малограмотных здесь составило лишь 4%. В целом по стране малограмотность в милиции была ликвидирована в течение 1923 года.

Но все предпринятые меры не спасли положение дел в милиции – уровень профессиональной подготовки кадров продолжал оставаться низким. Даже среди старшего и высшего начальствующего состава милиции РСФСР к концу 20-х годов лишь 6% окончили школы милиции. В ведомственной же милиции число выпускников школ было и того меньше – 2,2%. Катастрофически не хватало учебных заведений, которые бы на высоком профессиональном уровне готовили кадры для милиции. Во второй половине 20-х годов в РСФСР работали всего три двухгодичные школы среднего начсостава, в которых обучалось 393 человека, и одна краевая двухгодичная школа, в которой обучалось 40 человек, 12 одногодичных губернских и областных школ младшего начсостава, где обучались чуть более 1200 человек; школ резерва, в которых проходили обучение в течение четырех месяцев примерно одна тысяча работников милиции, насчитывалось 23¹⁶². Следовательно, милиция ежегодно получала лишь незначительное квалифицированное пополнение. Возникла насущная необходимость коренным образом реорганизовать ту систему подготовки и переподготовки, которая к этому времени имелась. В 1928 году НКВД РСФСР принял решение в течение нескольких лет произвести переподготовку всего младшего состава милиции, увеличить количество школ и специализированных курсов.

¹⁶² Там же, С. 75

Такой поворот в политике по отношению к кадровой проблеме в масштабах страны был не случаен. В стране развернулась реконструкция промышленности и сельского хозяйства, миллионы людей перемещались с места на место. Резко возросла преступность, наличие карточной системы снабжения значительной части населения, повсеместный дефицит товаров народного потребления привели к злоупотреблениям, хищениям, спекуляции и грабёжам. Милиция в ее прежнем положении и численности оказалась не в состоянии решать возложенные на нее обязанности. Необходимо было пересмотреть права, обязанности милиции, режим труда и т. п. Все это нужно было закрепить в законодательном порядке. На повестку дня встала задача структурной реорганизации НКВД.

8 июля 1929 года было принято решение о создании в Москве Высших курсов по переподготовке старшего начсостава милиции, с продолжительностью обучения 6 месяцев. Первый выпуск состоялся и составил 117 человек. В феврале 1931 года начала функционировать Центральная высшая школа для подготовки высшего начальствующего состава с контингентом слушателей 350 человек. Создание данного учебного заведения – это новый этап организации профессиональной подготовки кадров высшей квалификации. Продолжала работать Центральная высшая школа в Москве со сроком обучения один год. Открывались и новые школы – в Москве и Ленинграде (1932 и 1931 гг.) со сроком обучения 10 месяцев. Средний начсостав готовили в восьми милицеейских школах (срок обучения 5,5 мес.), а младший начсостав проходил подготовку на трехмесячных курсах. В сентябре 1930 года в Нижнем Новгороде открывается 7-я школа НКВД административно-милицеейских работников, переведенная сюда из Владимира. Значительно улучшилось финансирование школ, в лучшую сторону менялись бытовые условия слушателей и курсантов.

ЛЕКЦИЯ 6. Развитие системы органов внутренних дел в предвоенные годы. Органы внутренних дел в годы Великой отечественной войны (1930-1945)

Вопрос 1. Милиция в условиях кризиса общественных отношений в 30-е годы.

Глубокие социально-экономические преобразования, происходившие в стране, привели к перестройке работы органов милиции, совершенствованию законодательства, регулирующего борьбу с преступностью. Заметно растет профессиональное мастерство сотрудников милиции, ощутимую поддержку в ее работе оказывает общественность.

Все двадцатые годы продолжался поиск наиболее оптимальных организационных структур милиции. Еще в 1927 г. ЦАУ НКВД было ликвидировано, а отделы милиции и уголовного розыска стали самостоятельными. В декабре 1930 г. были ликвидированы народные комиссариаты внутренних дел союзных республик. Милиция выделяется в самостоятельное ведомство.

Для ее руководства создается Главное управление милиции при Совете Народных Комиссаров СССР. В краях и областях создаются управления милиции и уголовного розыска при исполкомах Советов.

3 февраля 1931 года ЦИК и СНК СССР приняли постановление «О правовом и материальном положении работников рабоче-крестьянской милиции и уголовного розыска», а 25 мая 1931 года – «Положение о рабоче-крестьянской милиции СССР». Эти документы установили более точный перечень обязанностей и прав работников милиции для всей страны, предусмотрели строгую дисциплину, повысили ответственность личного состава за правонарушения. Отныне условия труда работников милиции стали регулироваться не общими законами о труде, а положением о милиции, уставами и иными ведомственными актами. В связи с этим профсоюзные органы были освобождены от участия в регулировании трудовых отношений

лиц строевого и административного состава милиции. При поступлении на службу давалось письменное обязательство прослужить в милиции не менее двух лет. Желаящие служить дольше этого срока вновь дают такое же обязательство.

Положением о милиции органы милиции подразделялись на общую и ведомственную. Ведомственная милиция организовывалась на основе соглашения управлений милиции областей с государственными и общественными организациями для специальной охраны отдельных предприятий, сооружений и иного имущества этих организаций. Она действовала на основе общих положений и уставов о милиции и дополнительных инструкций, необходимых ввиду особых условий ее службы.

Расходы на содержание милиции, за исключением ведомственной, относились на бюджеты областей, а также на районные и городские. Ведомственная милиция содержалась за счет средств, отпускаемых теми организациями, которые ею обслуживались.

В принятых документах предусматривалось значительное улучшение материального положения сотрудников милиции. Для обеспечения жильем Советы обязаны были выделять милиции не менее 5% вводимого жилья. Были четко определены льготы для личного состава: они были приравнены к льготам для военнослужащих. Вводится единая форма одежды, единые знаки различия, однотипное вооружение, улучшается снабжение продовольствием, вводится бронирование жилья, снижается квартплата, вводятся надбавки за выслугу лет, улучшается медицинское обслуживание.

В положении о милиции от 25 мая 1931 года фиксировалось деление сотрудников милиции на рядовой, младший, средний, старший, высший начальствующий состав. Это положение четко определяло основные задачи милиции: «...охранять революционный порядок и общественную безопасность, необходимые для социалистического строительства. Рабоче-крестьянская милиция наблюдает за проведением в жизнь законов и

распоряжений центральных и местных органов власти, регулирующих революционный порядок и общественную безопасность, ведет борьбу с преступностью и расследует дела о преступлениях, охраняет государственное и общественное имущество, а также личную безопасность граждан и их имущество».¹⁶³

По новому Положению управления милиции автономных республик, краев, областей имели в своем составе отделы: административно – организационный и оперативно-розыскной. Особенности изменения касались работы оперативных служб милиции. Оперативные сектора состояли из групп по борьбе с бандитизмом, с имущественными преступлениями, с экономическими преступлениями. Кроме того, в структуре управления имелись отделы: службы, политический, кадров.

Положением о милиции органы милиции подразделялись на общую и ведомственную. Ведомственная организовывалась на основе соглашения управлений милиции областей с государственными и общественными организациями для специальной охраны отдельных предприятий, сооружений и иного имущества этих организаций. Она действовала на основе общих положений и уставов о милиции и дополнительных инструкций, необходимых ввиду особых условий ее службы.

Расходы на содержание милиции, за исключением ведомственной, относились на бюджеты областей, а также на районные и городские. Ведомственная милиция содержалась за счет средств, отпускаемых теми организациями, которые ею обслуживались.

В принятых документах предусматривалось значительное улучшение материального положения сотрудников милиции. Для обеспечения жильем Советы обязаны были выделять милиции не менее 5% вводимого жилья. Были четко определены льготы для личного состава: они были приравнены к льготам для военнослужащих. Вводится единая форма одежды, единые знаки различия, однотипное вооружение, улучшается снабжение продовольствием,

¹⁶³ Сборник законодательных документов ... С. 233.

вводится бронирование жилья, снижается квартплата, вводятся надбавки за выслугу лет, улучшается медицинское обслуживание.

Принятию этих документов предшествовала кардинальная реорганизация системы НКВД: 15 декабря 1930 года постановлением ЦИК и СНК СССР были ликвидированы народные комиссариаты внутренних дел. Главное управление милиции РСФСР передается в ведение СНК РСФСР, а все остальные структуры НКВД объединяются с Объединенным Государственным Политическим Управлением (ОГПУ). В его составе сформировали Главную инспекцию по милиции и уголовному розыску, а на местах при органах ГПУ – особые инспекции по милиции и уголовному розыску. В декабре 1932 года постановлением ЦИК и СНК СССР при ОГПУ создается Главное управление рабоче-крестьянской милиции (ГУРКМ при ОГПУ СССР).

Тем самым создается общесоюзная сеть органов милиции с единым руководством и единой функцией специального органа охраны общественного порядка – милиции. Объединенному Государственному политическому управлению СССР было предоставлено право оперативного руководства органами милиции и уголовного розыска.

В том же году было принято постановление ЦИК и СНК СССР «О правовом и материальном положении работников милиции и уголовного розыска», которое значительно улучшало материальное и жилищное положение сотрудников милиции. Вводилась новая форма одежды, единые знаки различия, вводилась надбавка за выслугу лет, улучшалось медицинское обслуживание.

Многочисленные и серьезные реорганизации в правоохранительной деятельности в конце 20-х – начале 30-х годов явились, судя по всему, той отправной точкой, которая позволила утвердившемуся в стране режиму полностью изменить значение, место и роль аппаратов и служб НКВД в жизни страны. А для этого необходим был последний шаг – скоординировать

и централизовать всю эту деятельность в масштабе всей страны в одном органе, точнее в едином центре.

10 июля 1934 г. ОГПУ был распущен и организован общесоюзный НКВД СССР, объединивший в себе деятельность органов милиции, государственной безопасности и исполнения наказания. НКВД лишалось права выносить смертные приговоры, и за его деятельностью был установлен прокурорский надзор. Казалось, что наступила некоторая либерализация законодательства. Но уже в ноябре 1934 г. создаются особые совещания НКВД, которые обладали такими же полномочиями, как и прежнее ОГПУ. 1 декабря 1934 г. в день убийства С. М. Кирова был принят закон «О порядке ведения дел по подготовке или совершению террористических актов, который упростил судопроизводство по политическим делам и создал законодательную основу для массовых репрессий.

В НКВД создается Главное управление рабоче-крестьянской милиции, а в областях – управления рабоче-крестьянской милиции.

Важнейший этап организационного оформления милиции в условиях социалистического строительства завершился.

Вскоре после воссоздания НКВД союзных республик проходит аттестация всего начальствующего состава милиции. Это дало возможность очистить милицию от негодных, неустойчивых кадров, а также расставить кадры, как считалось, по деловым и политическим качествам.

3 июля 1936 года ЦИК и СНК СССР утвердили «Положение о прохождении службы начальствующим составом рабоче-крестьянской милиции НКВД СССР». В нем определялся порядок комплектования кадров начсостава милиции. Теперь начальствующие кадры комплектовались из числа военнослужащих, которые отслужили свой срок в войсках пограничной и внутренней охраны НКВД СССР и в РККА. В кадры зачислялись лица, окончивших школы начальствующего состава ГУРКМ НКВД СССР, младшего начсостава и милиционеров в порядке выдвижения, работников других управлений НКВД и его местных органов, лиц,

направленных партийными и советскими органами на руководящую работу в милицию, прошедших установленный стаж милицеской работы.

Были определены предельные сроки пребывания на службе в милиции – от 45 до 55-летнего возраста в зависимости от специального звания. А эти звания были введены постановлением ЦИК и СНК СССР «О специальных званиях и знаках различия личного состава рабоче-крестьянской милиции НКВД СССР» в апреле 1936 года. Они устанавливались с учетом занимаемой должности, квалификации, уровня подготовки и стажа работы.

Для начальствующего состава милиции были установлены следующие звания: сержант милиции, младший лейтенант милиции, лейтенант милиции, ст. лейтенант милиции, капитан милиции, майор милиции, старший майор милиции, инспектор милиции, директор милиции, главный директор милиции. Для рядового и младшего начсостава – милиционер, старший милиционер, отделенный командир, помощник командира взвода, старшина.

Принятые в первой половине 30-х годов документы, главным образом «Положение о РКМ» от 25 мая 1931 г. и «Положение о прохождении службы начальствующего состава РКМ НКВД СССР» от 3 июля 1936 г., отличались многообразием и глубоким нормативным содержанием, высоким уровнем юридической разработки и регулирующей силы его норм. Конечно, в них имелись нормы, аналогичные нормам более ранних правовых актов подобного содержания. Однако нормы этих положений представляли собой новый шаг в правовом регулировании организации и деятельности милиции, отличались стройностью и четкостью форм, более глубоким содержанием, полнее соответствовали требованиям времени.

Таким образом, к середине 30-х годов в стране была создана единая общесоюзная система органов милиции, в которой на смену принципу двойного подчинения пришел принцип централизации милиции: связь милиции с советами на местах ослабла, одновременно все местные органы милиции были поставлены в непосредственное подчинение вышестоящим органам. Повысился уровень оперативной работы, укрепились кадры.

Кардинальная реорганизация карательных органов осуществлялась в русле окончательного оформления и упрочения административно-командной системы, усиления централизации и бюрократизации в управлении страной.

Во второй половине 30-х годов идет процесс дальнейшего совершенствования милиции на основе новых правительственных постановлений и указов. В это время началась практическая реализация постановления ЦИК и СНК СССР от 27 декабря 1932 года «Об установлении единой паспортной системы по Союзу ССР и обязательной прописке паспортов», а в соответствии с положением о РКМ от 25 мая 1931 года именно милиция осуществляла надзор за соблюдением правил прописки и выписки.

Вскоре на милицию возлагается выдача разрешений на въезд и проживание в пограничных полосах и запретных пограничных зонах. В конце 1935 года учреждаются отделы виз и регистраций (ОВИР). К середине 1937 года паспортизация населения завершилась. Паспортные аппараты влились в состав милиции.

10 сентября 1940 года СНК СССР утвердил новое Положение о паспортах, направленное на укрепление паспортного режима в стране и улучшение работы паспортных отделов. Этим положением расширялся круг лиц, получавших паспорта, в частности, паспорта получали жители всех населенных пунктов Московской области, стокилометровой зоны вокруг Ленинграда, в пунктах расположения МТС, пограничных районах и т. д.

Сотрудники милиции ежегодно участвовали в проведении весеннего сева и сбора урожая. Они проводили обследование имущества в колхозах и совхозах, зернохранилищах. Ими организовывались добровольные пожарные дружины на селе.

В конце двадцатых годов была организована специальная санитарная милиция для проведения административного надзора за состоянием санитарных условий населенных пунктов и проживающих там граждан. Только в первом квартале 1931 г. милицией Нижегородского края было

подвергнуто административному взысканию за нарушение правил благоустройства и санитарии 2432 человека, а за второй квартал – 2577 человек.

3 июля 1936 года постановлением СНК СССР утверждается Положение о Государственной автомобильной инспекции (ГАИ) ГУМ НКВД СССР. ГАИ вела борьбу с аварийностью и хищническим использованием автотранспорта, наблюдение за подготовкой и воспитанием шоферских кадров. ГАИ осуществляла учет автотранспортных средств. Важной функцией ГАИ являлось регулирование уличного движения транспорта. Для упорядочения дорожного движения на центральных площадях и улицах крупных городов наносятся пешеходные дорожки. Пропагандировались правила дорожного движения в местной печати, в кинотеатрах демонстрировались фильмы, которые популяризировали эти правила.

В 1937 году в местах расположения управлений железных дорог создаются отделы железнодорожной милиции, а в конце 1940 года вся ответственность за работу железнодорожной милиции возлагается на дорожно-транспортный отдел НКВД СССР. Одновременно с железнодорожной милицией в портах и на пристанях стали создаваться специальные подразделения милиции, которые отвечали за правопорядок и вели борьбу с преступностью в портах, на пристанях и прилегающих к ним территориях.

Продолжала оставаться острой проблема детской безнадзорности и беспризорности. 31 мая 1935 г. принимается постановление «О детской беспризорности и безнадзорности».¹⁶⁴ Оно наметило проведение широких мер социального характера. Предусматривались также специальные меры борьбы с хулиганством и другими правонарушениями, совершенными подростками. Отмечалось, что основную борьбу с беспризорностью должна выполнять милиция. Начинают организовываться детские комнаты милиции.

¹⁶⁴ СЗ СССР. – 1935. - № 32. –Ст. 252.

Устанавливается штат сотрудников, которые занимаются борьбой с беспризорностью, ликвидацией правонарушений среди несовершеннолетних.

В декабре 1937 г. утверждается новое Положение о приемниках-распределителях. В 1940 г. с учетом пятилетнего опыта работы по ликвидации детской беспризорности издается специальная инструкция. На начальников органов милиции возлагалась обязанность непосредственно заниматься разработкой конкретных мероприятий по ликвидации детской беспризорности и безнадзорности. Создавались специальные отделения по профилактике и предупреждению правонарушений среди подростков. Органы милиции обязывались тщательно выяснять причины приводившие подростков к правонарушениям, внимательно обследовать бытовые условия несовершеннолетних правонарушителей, оказывать помощь трудным семьям, привлекать для этого общественность.

Организация борьбы с преступностью требовала широкого привлечения населения к охране правопорядка. В 1928 году по инициативе уральских рабочих создается ОСОДМИЛ – общество содействия милиции и уголовному розыску. Осодомильцы помогали нести милиции постовую, конвойную и караульную службы, участвовали в обходах, облавах, дежурили в милиции, принимали участие в борьбе с хулиганством, пьянством, самогоноварением, кражами и другими преступлениями. Тысячи осодмильцев проявили мужество при охране общественного порядка. В Ленинграде создаются комиссии общественного порядка: к 1929 году в их работе участвует 7200 человек. Широкое распространение получают рабочие бригады содействия милиции.

В нижегородском крае к июлю 1930 г. действовало 26 обществ содействия милиции с количеством в 442 человека. В 1931 г. действует уже 229 обществ с количеством более чем в 7 тысяч человек¹⁶⁵.

29 апреля 1932 года Совнарком РСФСР принял постановление «О реорганизации обществ содействия органам милиции и уголовного розыска»,

¹⁶⁵ ЦАНО. Ф. 3078. – Оп. 2. – Ед. хр. 31. Л. 104-107.

которым ОСОДМИЛ реорганизовывался в бригады содействия при органах милиции: «... В целях приближения бригад содействия к практической работе органов рабоче-крестьянской милиции и обеспечения правильного руководства ими установить, что бригады содействия организуются и состоят непосредственно при соответствующих управлениях милиции»¹⁶⁶.

Наибольшее оживление работы бригадмила наблюдается в 1934 году. Из числа бригадмила черпалось пополнение рядов милиции. В Горьковской области в 1937 году действовали 6000 бригадмильцев, ими задержано 2409 хулиганов, 1150 воров, 1654 различных преступлений раскрыто с их участием¹⁶⁷. К концу 1936 года по Горьковскому краю бригадмильцами было задержано 2409 хулиганов, 1150 воров, 107 скотокрадов, 1654 иных правонарушителей¹⁶⁸.

В последующие годы усилилась работа по расширению и развитию форм взаимодействия милиции с членами бригад содействия милиции, правовое положение которых определялось ведомственными актами ГУРКМ НКВД СССР. В июне 1937 года была издана Инструкция по организации бригад содействия рабоче-крестьянской милиции. Они организовывались по инициативе органов милиции и работали под руководством районных, городских управлений милиции.

10 мая 1932 года ВЦИК и СНК РСФСР приняли постановление «О сельских исполнителях». В нем, в частности, говорилось: «... При сельсоветах состоят сельские исполнители, имеющие своей задачей содействовать сельсоветам в деле обеспечения революционного порядка и общественной безопасности, охране государственного и общественного имущества, обеспечения санитарного состояния и благоустройства на территории сельсовета и в деле осуществления практических мероприятий по

¹⁶⁶ Сборник законодательных документов ... С. 248.

¹⁶⁷ Горьковская коммуна, 1937, 12 ноября.

¹⁶⁸ Там же.

проведению в жизнь законов и постановлений сельсоветов и вышестоящих органов»¹⁶⁹.

Сельские исполнители назначались сельсоветом из жителей сел и деревень на срок до трех месяцев. Они обязаны были помогать советам при проведении избирательных кампаний, доводить до жителей распоряжения органов власти, охранять общественное и государственное имущество, оказывать содействие и помощь милиции при исполнении ею своих функций и т.д. Сельские исполнители привлекались властями к борьбе с самогоноварением, шинкарством и т. п.

В 30-е годы уделяется особое внимание политическому воспитанию сотрудников милиции. В 1931 году при ГУРКМ НКВД РСФСР был создан политотдел, а на местах – политинспекции, а с октября 1932 года вводится обязательная марксистско-ленинская учеба для среднего, старшего и высшего начальствующего состава.

Качественно новое содержание политико-воспитательная работа приняла после утверждения в сентябре 1939 года Положения о политическом отделе Главного управления (отдела) НКВД СССР.

30 декабря 1939 года Нарком внутренних дел СССР своим приказом объявил положение о политотделе, а также утвердил инструкцию о работе политотделов. Политотделы осуществляли руководство всеми политическими органами милиции на местах, партийными, комсомольскими организациями, партийной пропагандой и агитацией, милицейской прессой и издательским делом. Они же руководили общеобразовательной подготовкой личного состава, деятельностью клубов, библиотек, заботились об улучшении культурно-бытового обслуживания сотрудников милиции.

В эти же годы стали практиковаться отчеты руководителей органов милиции и их сотрудников в рабочих коллективах. Подобные отчеты должны были повышать авторитет милиции, вызывать к ней доверие трудящихся, а

¹⁶⁹ Сборник законодательных документов ... С. 249.

также способствовать более широкому привлечению граждан к охране правопорядка.

В 1939 году на милицию в соответствии с законом “О воинской обязанности” была возложена работа по учету военнообязанных. Во всех отделениях милиции открываются военно-учетные столы.

Незадолго до начала Великой Отечественной войны – 3 февраля 1941 года – НКВД СССР был разделен на два самостоятельных наркомата: НКВД СССР, в состав которого вошла милиция, и Народный Комиссариат государственной безопасности (НКГБ). Однако, как показала в дальнейшем практика, такая реорганизация оказалась несвоевременной и не оправдала себя.

В условиях нарастания военной опасности в милиции принимались меры по повышению ее боеготовности. НКВД СССР обязал областные управления разработать и иметь в каждом органе, школе, на курсах и иных подразделениях планы сбора личного состава по тревоге. Чаше стали практиковаться учебные тревоги, тренировочные сборы. Кроме того, еще в 1939 году было введено «Наставление по мобилизационной работе на случай военного времени». Эти и другие мероприятия способствовали повышению боеготовности милиции и облегчили ей переход на новые условия работы в годы войны.

Возрастание роли и значения правоохранительных органов потребовали новых кадров. Вся работа по их подготовке и переподготовке возлагалась на Главное управление милиции. К середине 30-х годов в стране имелось 16 школ среднего начальствующего состава милиции, 5 школ старшего начсостава, Центральная высшая школа в Москве. Число обучающихся во всех учебных заведениях наркомата составляло примерно 5 тысяч человек.

В мае 1939 года создается отдел кадров НКВД СССР. В соответствии с положением об отделе кадров он стал отвечать за работу по подготовке кадров и повышению их квалификации. Были приняты меры к расширению

сети учебных заведений и повышению качества подготовки специалистов в этих учебных заведениях. В марте 1939 года принимается положение о межкраевых школах НКВД. Такие школы решали проблему подготовки специалистов для периферийных органов НКВД. Большое внимание уделяется служебной подготовке, а в начале 1941 года НКВД утвердил положение о командирской учебе в органах и частях милиции. Одновременно улучшилось материально-техническое, финансовое, бытовое, медицинское и санаторно-курортное обслуживание сотрудников милиции.

Подводя итоги сказанному, можно с уверенностью констатировать: к концу 30-х годов произошли заметные улучшения в работе милиции, что значительно повысило эффективность борьбы с преступностью. Происходило это в результате глубоких социально – экономических преобразований в стране, а также благодаря серьезным структурным изменениям в системе НКВД и милиции, активному привлечению граждан к охране общественного порядка и многим другим мерам. При этом возросло мастерство сотрудников, улучшился их качественный состав, общеобразовательная и профессиональная подготовка, чему способствовала сложившаяся система обучения милицейских кадров.

Вопрос 2. Деятельность милиции по охране народного достоинства.

Создание службы БХСС

Как известно, одной из главных задач, которые решала милиция с первых дней своего существования, была охрана экономической основы республики. Все, что связано с реализацией этой задачи, было зафиксировано во многих нормативных актах. Например, в одном из первых циркуляров НКВД «О нейтраллизме милиционеров» говорилось: «Советская милиция в первую очередь охраняет собственность и интересы общенародные – рабочего класса и беднейшего крестьянства. Частные интересы и частная собственность ею охраняются только потому, что в этой охране

заинтересованы все рабочие и беднейшие крестьяне, ибо она, частная собственность, в конечном счете целиком и принадлежит им»¹⁷⁰.

В годы гражданской войны эта функция милиции приобрела первостепенное значение и достаточно успешно реализовалась. Для этого создавались специальные службы – продовольственная милиция, промышленная, большой вклад в успех дела внесла транспортная милиция – железнодорожная и речная, а также уголовный розыск.

К концу гражданской войны сложились три главных направления деятельности милиции по охране народного достояния:

- 1) содействие советской власти в проведении экономической политики;
- 2) непосредственная охрана социалистической собственности;
- 3) борьба с хищениями социалистического имущества.

Трудности, перед которыми оказалась страна, отразились и на милиции. Встала необходимость четкого определения ее обязанностей в условиях НЭПа, пересмотра структуры, а в итоге перестройки всей работы применительно к новой ситуации.

Ведь в соответствии с Положением об НКВД РСФСР от 24 мая 1922 года произошло некоторое сужение сферы ее деятельности: охрана железных дорог, водного транспорта, а также перевозимых по ним грузов возлагалась уже не на милицию, а на сторожевую охрану НКПС. В 1921 году перестала существовать водная и железнодорожная милиция. Упразднена промышленная милиция.

Однако восстановление и оживление хозяйственной жизни в годы НЭПа вызвали потребность в организованной охране государственного имущества. На местах стали формироваться особые виды милиции – фабрично-заводская, горная, промысловая. Они показали свою эффективность, поэтому Совнарком РСФСР в феврале 1924 года принял закон о создании ведомственной милиции. Она охраняла предприятия,

¹⁷⁰ Вестник комиссариата внутренних дел, 1918, 21 – 22, С. 2.

учреждения, отвечала за порядок на территории, занимаемой ими, вела расследование преступлений, совершаемых там. Эта милиция организовывалась на договорных началах управлений милиции с администрацией обслуживаемых объектов и содержалась за их счет.

Ведомственная милиция зарекомендовала себя как наиболее эффективная форма вооруженной охраны государственного имущества. К сентябрю 1924 года она была сформирована более чем в 30 губерниях и областях и взяла под охрану свыше 500 объектов.

В конце 20-х годов и начале 30-х сеть ведомственной милиции существенно расширилась: ее подразделения создаются для охраны совхозов, МТС, крупных трестов (Зернотрест, Сахарпродукт, Тракторцентр и т.п.), а также отдельных домовладений.

Активно участвовал в борьбе с хищениями и уголовный розыск. Вообще следует отметить, что до создания специализированной службы в марте 1937 года (БХСС) именно уголовный розыск главным образом осуществлял борьбу с хищениями, а также координировал деятельность других служб милиции в этой сфере. Достаточно привести один пример: к середине 20-х годов серьезную опасность для крестьянских хозяйств представляли конокрады. Только в 1923 году был зафиксирован 66101 случай конокрадства. В ряде губерний из сотрудников уголовного розыска организовывались специальные группы, возникали добровольные дружины, создавались сельские караулы, вводилась документация на лошадей. Были предприняты и иные меры. Уже в 1925 году зафиксировано только 13376 краж, причем резко повысилась раскрываемость преступлений.

Как и в предыдущие годы, актуальной проблемой продолжала оставаться борьба с самогонварением. Самогон варили все – от зажиточных крестьян до деревенской бедноты и рабочих. 2 мая 1922 года приказом по милиции РСФСР борьба с самогонварением была объявлена ударной. За два года милиция произвела 815 тысяч обысков, обнаружила 395 тысяч очагов тайного винокурения, конфисковала 294 тысячи самогонных аппаратов.

К сожалению, самогонование так и не удалось искоренить. Например, только в 1929 году милиция в РСФСР выявила 90 тысяч очагов тайного самогонования, 11 тысяч точек продажи его, 40 тысяч шинков и т. п. Острой эта проблема осталась и в последующие годы. Например, одной из задач сельских исполнителей, которые стали создаваться при сельсоветах по решению ВЦИК и СНК РСФСР от 10 мая 1932 года, как раз и было выявление самогонщиков и лиц, содержащих шинки, и информировать об этом милицию.

В январе 1929 года СНК РСФСР принял два постановления: «О мерах осуществления борьбы с алкоголизмом» и «О мерах ограничения торговли спиртными напитками», в которых предусматривались серьезные запретительные меры и строго регламентированные правила торговли спиртными напитками. В 1928 году в наиболее крупных городах открываются вытрезвители. И опять эта работа по борьбе с пьянством легла на плечи сотрудников милиции.

В эти же годы сотрудников милиции активно привлекали к оказанию помощи другим наркоматам, например, народному комиссариату продовольствия – в сборе продналога, народному комиссариату финансов – в сборе денежных налогов, народному комиссариату просвещения – в борьбе с детской беспризорностью. В этой связи у милиции появляются новые обязанности, например, принудительного взыскания налогов, регистрации торговых предприятий, выдача патентов, взыскание недоимок, розыск спрятанного продовольствия, надзор за соблюдением правил торговли и т. п.

Вела милиция борьбу с фальшивомонетчиками. К счастью, фальшивомонетничество было крайне редким явлением и какой-либо существенного влияния на деятельность милиции не имело.

К концу 20-х годов милиция активно привлекается к реализации планов правительства по ликвидации частного капитала. Она пресекала нелегальную деятельность частных предприятий, частных торговцев,

выявляла ложные кооперативы, разоблачала взяточников, аферистов, мошенников.

Органам милиции вменялось в обязанность содействовать советским и партийным органам в реорганизации сельского хозяйства. Здесь работники милиции брали под охрану зернохранилища, склады, сельхозмашины. Они инструктировали сторожей в колхозах и совхозах, контролировали их работу, пресекали спекуляцию хлебом и другими сельхозпродуктами, оказывали содействие заготовительным органам.

В циркуляре НКВД, изданном в 1929 году, прямо утверждалось: «... роль местных отделов милиции при проведении хлебозаготовительной кампании заключается в оказании максимального содействия государственным и хлебозаготовительным организациям ... по обнаружению лиц, своими действиями срывающих проводимую кампанию, и устранению явлений, срывающих или замедляющих темп государственных хлебозаготовок».

Таким образом, отныне любой отказ крестьян сдавать хлеб по твердым ценам, порой сверх установленного законом объема, рассматривалось как антисоветское кулацкое выступление.

Поэтому при проведении коллективизации милиционер становится видной фигурой в деревне. И основания для подобных репрессивных мер у милиции были: в 30 – годах приняты многие законы, направленные на борьбу с хозяйственными преступлениями.

Это: «Об охране имущества государственных предприятий, колхозов и кооперации и укреплении общественной (социалистической) собственности» (07.08.1932 года), «О борьбе со спекуляцией» (22 августа 1932 г.), «О мероприятиях по усилению борьбы с хищениями и растратами в государственных и кооперативных торговых предприятиях» (февраль 1934 г.), «О борьбе с хищениями денежных доходов на железнодорожном транспорте» (июль 1934 г.) и другие.

В постановлении от 7 августа 1932 года отмечалось: ЦИК и СНК СССР считают, что общественная собственность (государственная, колхозная, кооперативная) является основой советского строя, она священна и неприкосновенна, ввиду чего решительная борьба с расхитителями общественного имущества является первейшей обязанностью органов советской власти.

Этим постановлением впервые в законодательной практике был использован термин «враг народа». К ним применялась высшая мера наказания или срок в десять лет с конфискацией имущества.

Да, закон признал социалистическую собственность, в том числе собственность колхозов и кооперации, священной и неприкосновенной основой советского строя. Вместе с этим он давал ошибочную социально-политическую оценку хищений: в период, когда в СССР практически были ликвидированы эксплуататорские классы, в обществе произошли громадные социально-политические изменения, все лица, совершившие хищения, признавались врагами народа, хотя применительно к большинству осужденных для этого не было оснований. В деятельности спекулянтов и расхитителей, как правило, отсутствовало классовое начало, преступность утратила классовый характер. Многих на преступный путь привели серьезные упущения в организации охраны социалистической собственности. Но была и другая, не менее серьезная причина: насильственная коллективизация и последовавшие за ней большие неурядицы в организации коллективного труда привели к резкому снижению производимой сельскохозяйственной продукции. Государство же изымало у колхозов такую часть продукции, что колхозникам за труды выдавались крохи, на которые нормально прожить было невозможно. (Вспомним голод на Урале, в Поволжье в 1932 – 1933 годах). Поэтому воровство приобрело значительные размеры.

Например, в г. Горьком в течение ряда лет действовала группа расхитителей социалистической собственности. Эта группа расхищала

остродефицитные товары, привлекая к сообществу членов различных производственных объединений. Группа юрких маклеров из 162 человек разворовала и сбыла на сторону 16 тонн газовых труб, 12 тонн кровельного железа, 24 тонны и много других материалов. Группа была раскрыта сотрудниками уголовного розыска УНКВД по Горьковской области¹⁷¹.

Следует сказать, что закон от 7 августа 1932 года предусматривал чрезмерно суровые наказания за все виды хищений, вплоть до направления в лагеря на срок до 25 лет и высшей меры. При применении этого закона сотрудниками милиции совершались массовые злоупотребления, так как не было четкого определения понятия хищения, не устанавливались точные признаки состава преступления.

На 15 февраля 1933 года в целом по СССР по закону от 7 августа 1932 года было осуждено 103 тысячи человек. Из них к высшей мере – 6 тысяч, к 10 годам – 33%. Среди осужденных было немало тех, кто срезал или собирал после уборки колоски. Крестьян заставляли сдавать хлеб по грабительским ценам – в 8 – 10 раз ниже рыночных. Широко практиковались так называемые «встречные» планы, предъявляемые деревне после выполнения основных. Там, где крестьяне отказывались, вводилась полная блокада «провинившихся» сел: сюда немедленно прекращался подвоз товаров, крестьянам запрещалось торговать, прекращалось кредитование, а выданные кредиты досрочно взыскивались, органами ОГПУ задерживались организаторы саботажа. В этой ситуации органы ОГПУ и милиции теряли всякое чувство меры и проводили аресты без всякого основания, действуя по принципу: сначала арестовать, а потом разбираться¹⁷².

В 30-е годы активизируется борьба со спекуляцией. Спекуляция, как правило, появлялась там, где плохо охранялось имущество, а также теми предметами, в которых ощущался дефицит. Особые размеры приобрела спекуляция продовольственными товарами и промышленными изделиями, т.

¹⁷¹ Горьковская коммуна. 1937, - 10 января.

¹⁷² См.: Зеленин И. Е. «Революция сверху»: завершение и трагические последствия // Вопросы истории, 1994, № 10, С. 28 – 42.

е. теми товарами, которые строго лимитировались (напомню, что до 1934 года в стране существовала карточная система). Учитывая экономические трудности, ЦИК и СНК СССР своими постановлениями от 22 августа 1932 года «О борьбе со спекуляцией» установили в качестве минимального наказания за это преступление от 5 до 10 лет лишения свободы с конфискацией имущества без права амнистии.

Но сама по себе борьба со спекуляцией не могла принести эффекта без пресечения халатности, бесхозяйственности и недобросовестного отношения к сохранности народного добра. Поэтому милиция проводила разного рода рейды и проверки на элеваторах, базах, хлебозаготовительных пунктах, магазинах.

Город Горький с наличием ярмарки, многочисленных рынков издавна считался одним из центров страны с развитой спекуляцией. В 1935 г. в городском отделе милиции были созданы группы по борьбе со спекуляцией. Переломом в борьбе со спекуляцией явился 1936 г. Усиленно контролировались места торговли, лавки, которых в городе насчитывалось 1600, крупные рынки, некоторые из них закрывались.

В Конституции СССР, принятой в 1936 г., было записано, что социалистическая собственность составляет экономическую основу СССР, вследствие чего значение охраны ее повышалось как никогда. С другой стороны, значение охраны народного достояния резко возрастало в связи с тем, что преступления против него приобрели более изощренный и замаскированный характер, и для их раскрытия требовались большие усилия и серьезная организаторская работа.

Все это свидетельствовало о том, что необходим специальный аппарат, который в рамках милиции сосредоточил бы все усилия на борьбе со спекулянтами и расхитителями. Такой аппарат – отделы по борьбе с расхищениями социалистической собственности и спекуляцией (ОБХСС) – был создан 16 марта 1937 года в составе ГУМ НКВД. Отделы, отделения или группы организовывались в управлениях милиции на местах. Там, где они не

были созданы, эта работа, как и раньше, возлагалась на общую милицию и уголовный розыск.

Основными задачами службы БХСС стали выявление, предупреждение и раскрытие наиболее опасных, замаскированных хищений, а также таких преступлений, как взяточничество, спекуляция, нарушение правил о валютных операциях, фальшивомонетничество и др. Сотрудники этой службы вели борьбу с расхитителями в учреждениях торговли, потребительской и промысловой кооперации, в заготконторах, сберкассах и т. п.

Комплектовались новые кадры из наиболее подготовленных работников УГРО и экономических отделов общесоюзного НКВД. Потребовалось время, чтобы работники новой службы накопили опыт, приобрели необходимые знания, отшлифовали мастерство. В последующие годы служба БХСС внесла достойный вклад в укрепление экономической мощи и могущества Советского государства. Одновременно шло укрепление и совершенствование самой службы БХСС: увеличены штаты почти всех подразделений БХСС на местах – они возросли в 1940 г. по сравнению с 1939 г. на 30%, создаются специальные отделения по борьбе со спекуляцией. Надо заметить, что борьбе со спекуляцией уделялось особое внимание в последние предвоенные годы. И результаты были налицо. Только в 1940 году было вскрыто и ликвидировано более 2 тысяч организованных групп расхитителей, спекулянтов, фальшивомонетчиков, привлечено к ответственности свыше 11 тысяч человек. Лишь у спекулянтов изъято и обращено в доход государства денег и ценностей на 80 млн. рублей.

Таким образом, можно с полным основанием говорить, что вклад милиции в охрану народного достояния, или как принято было говорить, в охрану социалистической собственности, был большой. Несмотря на значительные трудности, новая служба – БХСС, как и вся милиция в целом, успешно справлялась с возложенными на нее задачами. Однако следует отметить и негативные явления в ее деятельности. В первую очередь, речь

должна идти о нарушениях законности в деятельности НКВД и милиции, в частности. С сожалением можно констатировать, что законы, принимаемые в 30-е годы, часто были антидемократичными, носили неправоовой характер. Но и эти антидемократичные законы применялись с грубейшими нарушениями, когда бесцеремонно попирались права граждан, когда проводились незаконные обыски и аресты, грубо извращалась штрафная практика, применялись рукоприкладство, избиения, незаконные административные выселения, самоуправные переселения и уплотнения.

Несмотря на то, что ЦИК и СНК неоднократно принимали постановления, требующие неуклонного соблюдения социалистической законности, а ГУМ НКВД издавал по этому поводу грозные приказы, подобные нарушения продолжались и так и не были искоренены. Более того, они принимали все более широкие масштабы. В значительной степени это объяснялось теми беззакониями и репрессиями, которые стали нормой в обществе того времени, когда десятки миллионов ни в чем не повинных людей подвергались необоснованным преследованиям, переселениям, репрессиям. Но вскоре настало время, когда репрессии обрушились на самих исполнителей.

В 1938 году на процессе по делу антисоветского правотроцкистского блока подсудимым номер три, после Н.И. Бухарина и первого наркома по внутренним делам РСФСР А. И. Рыкова, числился Г.Г. Ягода. По приговору трибунала Ягода был приговорен к высшей мере наказания – расстрелу. Физически была уничтожена и его семья.

Г.Г. Ягода в июле 1934 года был назначен наркомом внутренних дел только что созданного общесоюзного НКВД. До этого назначения он занимал пост председателя ОГПУ, который отныне ликвидировался. В 1935 году были установлены персональные звания для начальствующего и командного состава НКВД. Ягода стал генеральным комиссаром госбезопасности, что соответствовало в воинской табели о рангах званию Маршал Советского Союза. Начальником Главного управления рабоче-крестьянской милиции

назначается П.Н. Бельский, получивший звание комиссара госбезопасности второго ранга, что соответствовало званию командарма второго ранга.

Ягода активно руководил осуществлением таких широко известных операций ОГПУ как «Синдикат», «Трест», «Альянс» и других. Много сил и энергии он отдает нагнетанию страхов и разгулу репрессий периода «обострения классовой борьбы». В конце 20-х – начале 30-х годов Ягода – один из организаторов массовых репрессий в отношении крестьянства. Вскоре он – куратор печально известного строительства заключенными Беломоро – Балтийского канала.

На смену Ягоде приходит другой ставленник Сталина – Н.И. Ежов, который становится наркомом 26 сентября 1936 года. Именно Ежов сумел развернуть не только невиданные по масштабам массовые репрессии, пик которых пришелся на 1937 год, но и шумную, пропагандистскую кампанию, их образующую. Именно в его бытность страшная мясорубка репрессий обрушилась и на органы внутренних дел. Ежов имел образование ниже начального (т.е. был малообразованным), по своей натуре отличался крайней жестокостью. И эта черта его характера в полной мере проявилась при организации репрессий, судебных процессов над видными деятелями партии и государства, а также над сотрудниками аппарата НКВД, сторонниками Г. Г. Ягоды.

В начале ноября 1938 года Ежов был освобожден от занимаемой должности «по собственному желанию», а в апреле 1939 года арестован. 1 апреля 1940 года «железный нарком» был расстрелян. На суде он опроверг все обвинения в руководстве заговорщической организации в войсках и органах НКВД. Вместе с тем он признал, что «есть и такие преступления, за которые меня можно и расстрелять ... Я почистил 14 тысяч чекистов. Но огромная моя вина заключается в том, что я мало их почистил»¹⁷³

В течение 1937 – 1938 гг., по некоторым данным, были арестованы и физически уничтожены от трех до четырех тысяч сотрудников НКВД, т.е.

¹⁷³Цит.: Некрасов В. Ф. Тринадцать “железных” наркомов... С. 205

тех, кто работал при Ягоде. Сотрудников НКВД, работавших при Ежове, было уничтожено не менее 17 тысяч! Газета «Правда» 2 сентября 1988 года назвала цифру репрессированных сотрудников НКВД СССР «двадцать с чем-то тысяч».

В 1937 – 1939 гг. были арестованы и исчезли все, кто занимал сколько-нибудь значительную должность в аппарате ВЧК – ОГПУ, сформировавшемся еще при Ф. Э. Дзержинском. Большинство из них к этому времени уже не работали в органах НКВД, а трудились на партийной, советской и хозяйственной работе.

Среди репрессированных сотрудников центрального аппарата наркомата – все до одного начальники Главных управлений, управлений, отделов, их заместители, а также почти все рядовые работники. Репрессиям подверглись наркомы всех союзных и автономных республик вместе со своими аппаратами, все начальники областных и многих городских управлений НКВД, большинство работников НКВД районного звена. Были расстреляны все до единого начальники лагерей, тюрем, тысячи оперативных работников и следователей. Среди них отличавшиеся особой жестокостью начальники Лефортовской и Бутырской тюрем – П. И. Магго, М. В. Попов.

Таким образом, все руководители, которых в свое время тщательно подбирал Ягода, в одночасье были уничтожены или покончили с собой, как например, начальник Горьковского областного управления НКВД М. С. Погребинский. Именно в его бытность начальником УНКВД град репрессий обрушился на Горьковскую область. Руководители УНКВД объявили область гнездом вредителей и шпионов, заявляя, что враги дезорганизовали железнодорожный транспорт, заражали скот, уничтожали посевы и т. п. Свыше 60 тысяч горьковчан подверглись репрессиям. Среди них – 82 директора заводов и фабрик, 68 руководителей железнодорожного транспорта, 30 – водного, 35 – директоров и преподавателей вузов и т. д. И вот Погребинский, непосредственный виновник многих из этих репрессий, кончает жизнь самоубийством.

В феврале 1939 года новый нарком внутренних дел СССР Л.П. Берия санкционировал расстрел 413 партийных, советских и других работников. Среди них – бывший начальник ГУЛАГа М.Д. Берман, бывший начальник Ленинградского УНКВД, а затем зам. наркома внутренних дел СССР Л.М. Заковский, который ранее утверждал, что если бы возникла необходимость заставить К. Маркса сознаться в том, что он является агентом Бисмарка, то добился такого признания в два счета.

В целом же волна репрессий при Л. П. Берии пошла на убыль.

Вопрос 3. Охрана общественного порядка и борьба с преступностью в годы Великой Отечественной войны

22 июня 1941 года фашистская Германия без объявления войны напала на Советский Союз. Военные действия развернулись на широком фронте – от Баренцева до Черного моря. Началась Великая Отечественная война.

Весть о начале войны вызвала у советских людей гнев и возмущение, соединенные с чувством тревоги и ответственности за судьбу Родины. Вместе со всем народом работники милиции поклялись отдать все силы делу защиты Отечества. Тысячи заявлений с просьбой направить на фронт добровольцами хлынули в руководящие органы милиции. Но тыл нуждался в работниках милиции в большей степени, т.к. военная обстановка ставила перед ними такие задачи, которые им раньше не приходилось решать. Ухудшение обстановки на фронтах способствовало дестабилизации положения в тылу, в связи с чем возникали все новые и новые задачи, выполнять которые приходилось все сложнее и сложнее.

Кроме выполнения своих основных обязанностей по охране общественного порядка и борьбе с преступностью, на милицию ложились такие специфические обязанности, как организация эвакуации населения, промышленных объектов, различных народнохозяйственных грузов. В

глубоком же тылу требовалось организовать прием, распределение и размещение эвакуируемых граждан и материальных ценностей. На милицию был возложен контроль при перевозках различных грузов по железнодорожным и другим путям, охрана их, борьба с хищениями.

Военная обстановка вновь потребовала от милиции организации работы по борьбе с детской беспризорностью и безнадзорностью. После введения карточной системы на промышленные и продовольственные товары появились новые виды преступлений – хищение и подделка карточек, спекуляция ими. Надо было бороться и с этими видами преступлений.

Работники милиции проводили работу по сбору вражеских листовок, подаче сигналов воздушной тревоги, поддержанию порядка в очагах поражения, разбор завалов, охрана имущества эвакуированных граждан.

Милиция отвечала за светомаскировку жилых домов, промышленных объектов, учреждений. Эти и другие обязанности легли на плечи милиции. Была ли она готова к таким серьезным испытаниям? Сказать, что полностью была готова к ним – нельзя. Но то, что очень многое делалось для борьбы с правонарушениями и преступностью это не вызывает сомнений.

Чтобы успешно решать возникавшие в ходе войны новые задачи, чтобы работать на достаточно высоком профессиональном уровне, дабы обстановка в тылу не повлияла отрицательно на положение дел на фронте, милиция своевременно и оперативно должна была перестроиться на военный лад. Условия для такой перестройки, как мы уже видели, были созданы еще в предвоенные годы.

Органы милиции задолго до войны в соответствии с «Наставлением по мобилизационной подготовке» отрабатывали свои обязанности на случай военного времени. НКВД СССР принял ряд нормативных актов, определявших обязанности милиции на случай военного времени. В каждом органе милиции были разработаны планы сбора личного состава по тревоге. В органах и подразделениях милиции была развернута военно-оборонная и спортивная работа на случай военного времени.

В соответствии с законом от 1 сентября 1939 г «О всеобщей воинской обязанности» на органы милиции возлагались обязанности осуществлять учет военнообязанных и призывников. Для этого во всех городах, районных и поселковых отделах милиции были созданы военно-учетные столы.

Переход к работе в новых условиях осуществляется в соответствии с законодательными актами, принимаемыми в ходе войны, а также приказами и распоряжениями НКВД СССР. Одним из таких документов был Указ Президиума Верховного Совета СССР «О военном положении», принятый 22 июня 1941 года. В соответствии с ним, в местностях, где объявлялось военное положение, все функции органов государственной власти в деле обороны, обеспечения общественного порядка и государственной безопасности передавались военным советам фронтов армий, военных округов, а там, где они отсутствовали, – военному командованию воинских соединений. Практика свидетельствовала, что воинское командование брало на себя всю полноту власти лишь в исключительных случаях. В основном же все советские органы, в том числе и милиция, выполняли свои функции так же, как и до войны.

В директиве СНК СССР и ЦК ВКП (б) от 29 июня 1941 года «Партийным и советским организациям прифронтовых областей» были конкретизированы задачи, стоящие перед органами советской власти и милицией. Одновременно более строго стали соблюдаться те из законов, которые были приняты в предвоенные годы. Например, важнейшее значение приобрел Указ от 26 июня 1940 года «О переходе на восьмичасовой рабочий день, на семидневную рабочую неделю и о запрещении самовольного ухода рабочих и служащих с предприятий и учреждений». Ответственность за неукоснительное соблюдение этого и подобных ему законов возлагалась на милицию. Милиция руководствовалась также документами, исходившими из НКВД СССР и ГУМ НКВД СССР.

Важным мероприятием в перестройке органов внутренних дел было принятие Президиумом Верховного Совета СССР 20 июля 1941 года Указ об

объединении НКВД СССР и НКГБ СССР в единый наркомат НКВД СССР. Такое объединение позволило в самый тяжелый начальный период войны сосредоточить все усилия на борьбе с вражеской агентурой и преступностью в одном органе, укрепить охрану общественного порядка.

На основе руководящих документов высших органов государственной власти и управления страны НКВД СССР издал ряд приказов и директив, конкретизировавших деятельность милиции в военное время. Так, Директива от 7 июля 1941 г. требовала, чтобы личный состав органов милиции в любое время, в любой обстановке был готов к самостоятельным действиям, или совместно с подразделениями Красной Армии, к выполнению боевых задач.

Когда началась война, то по заранее составленным планам была перестроена наружная служба. Ее структура стала в большей степени соответствовать конкретной обстановке. За службой усилен контроль. В ряде мест милиция переводилась на казарменное положение. Например, горьковская милиция уже 24 июня была переведена на казарменное положение. Увеличилась продолжительность смен до 10 – 12 часов, а командный состав работал нередко и до 16 часов в сутки.

В передовой статье периодического органа областного Управления НКВД – газеты «На страже» от 30 июня 1941 года отмечалось: «Мы должны все, как один, считать себя мобилизованными на беспощадную борьбу с врагом. Борьба с преступниками, расхитителями государственного и общественного имущества должна быть усилена как никогда. Кроме того, необходимо всемерно усилить военно-оборонную работу, организовать массовое ознакомление сотрудников милиции с мерами противовоздушной и химической обороны, повсеместно изучать оборонное дело и санитарную службу». На первой странице первого номера этой газеты периода войны был заголовок: «Наше дело правое. Враг будет разбит. Победа будет за нами!».

Наряды милиции повсеместно брали под свою охрану все жизненно важные объекты городов – электростанции, водопровод, линии связи, почту, телеграф, банки и пр. Организуется патрулирование силами милиции и

военных комендатур. Для борьбы с диверсантами и провокаторами в прифронтовой полосе из сотрудников милиции создаются оперативные группы. Во время воздушных тревог милиционеры рассредоточивали население и транспорт, следили за светомаскировкой, задерживали корректировщиков противника. Огромное значение придавалось поддержанию порядка и спокойствия в тылу. Известно, что гитлеровское командование стремилось создать в нашем тылу широкую шпионско-диверсионную сеть с целью дезорганизации и дестабилизации обстановки. Достаточно сказать, что по сравнению с 1939 годом число забрасываемых в СССР фашистских агентов увеличилось в 1940 году в 4 раза, в 1941 году – в 14 раз, в 1943 году – в 43 раза.

Война вызвала миграцию огромных масс населения. Вместе с ними перемещались и преступные элементы. В большинстве случаев преступники были вооружены огнестрельным оружием. Появились хорошо организованные и вооруженные бандитские группы, грабившие и терроризировавшие население. В этих условиях от милиции требовалось максимальное напряжение сил, повышение боевой готовности, специальной и политической подготовки, усиления связей с активом и общественностью.

Но одной из самых серьезных проблем, вставших перед милицией, стала проблема кадров. До 20% личного состава милиции было мобилизовано в Красную Армию. Ушли наиболее квалифицированные сотрудники, среди них большинство коммунистов и комсомольцев. Часть сотрудников органов внутренних дел ушли на фронт добровольцами, вступили в народное ополчение, истребительные батальоны и отряды.

Неблагополучная ситуация с кадрами сложилась в аппаратах БХСС. Несмотря на то, что за годы войны численность службы БХСС увеличивалась, тем не менее, в 1944 году, например, в городских отделах БХСС нехватка кадров составляла в среднем 27% , в республиканских, краевых и областных аппаратах – около 19%.¹⁷⁴

¹⁷⁴ ГАРФ. Ф. 9415с, оп. 5с, д. 93, л. 7.

Новые работники, приходившие на службу в милицию, в большинстве своем не отвечали требованиям, предъявляемым к милиционерам. Зачастую это были инвалиды, демобилизованные по ранению или раненные воины Красной Армии, пожилые люди, женщины. Они имели весьма смутное представление о сущности милицейской службы. Особенно тяжелая ситуация сложилась с укомплектованностью рядового состава. Например, в начальный период Великой Отечественной войны в милицию Горьковской области пришли около трех тысяч новичков. В большинстве своем это малограмотные, с недостаточным политическим кругозором граждане. Но даже и таких кадров не хватало. К концу войны в г. Горьком не хватало 350 милиционеров, а в области – более 200 человек.¹⁷⁵ В управлении милиции Омского облисполкома некомплект личного состава на 1 февраля 1943 года составил 18,1%, а по Алтайскому краю – 14,6%. аналогичная картина наблюдалась во всех областях и краях страны.

Вполне естественно, что не только юридическая квалификация, но и общая подготовка большинства сотрудников милиции оказалась низкой. А это не могло не сказываться на результативности работы. При этом необходимо учесть тот факт, что многие школы, готовящие кадры для милиции, в ходе войны оказались закрытыми. Поэтому, теперь вся профессиональная подготовка новых сотрудников милиции велась непосредственно в отделениях милиции. Она заключалась в проведении семинаров, на которых новичков знакомили с основами милицейской службы, в изучении уставов и наставлений, шефстве опытных сотрудников над молодыми и т.п. Широко практиковались собрания новичков, на которых ветераны делились опытом борьбы с преступностью, прорабатывали наиболее часто встречающиеся ситуации, заслушивали отчеты молодых сотрудников.

¹⁷⁵ Нижегородский областной центр документации новейшей истории (далее НОЦДНИ), ф. 3, оп. 179, д.7, л. 151.

В повышении квалификации важное место отводилось командирской учебе. О ее характере свидетельствуют следующие данные: в 1944 году для начальствующего состава она организовывалась по 168-часовой программе, для рядового состава – по 216-часовой, из них на оперативно-служебную подготовку отводилось не менее 90 часов. Большое внимание воспитанию кадров уделяли политотделы, партийные и комсомольские организации, несмотря на то, что численность коммунистов и комсомольцев в милиции резко снизилась. Содержание и направленность партийно-политической работы определялись требованиями военного времени, и этим повышалась ее действенность.

Наиболее популярной формой пропагандистской работы стали «Боевые листки», которые в ряде подразделений милиции выпускались даже ежедневно. Эффективной формой патриотического движения явились комсомольско-молодежные воскресники. Первый Всесоюзный комсомольско-молодежный воскресник состоялся 17 августа 1941 г. Как сообщала газета «На страже» до 29 ноября комсомольцы-милиционеры части т. Кузнецова провели пять воскресников в пользу Фонда обороны страны.

Большое значение в работе милиции имело социалистическое соревнование. Ход соревнования освещался всеми средствами массовой информации. Газета горьковской милиции «На страже» 12 ноября 1941 г. почти весь номер посвятила освещению хода социалистического соревнования. Она рассказала об успехах милиционеров М. Силантьева, А. Харитонов, В. Малышева и других.

Социалистическое соревнование организовывалось на протяжении всей войны. С начала 1942 года оно проходило под девизом образцового выполнения служебно-оперативных задач. Условия соревнования предполагали: резкое сокращение преступности, ее предупреждение; хорошей постановки наружной службы, организации воспитательной работы.

Одним из проявлений ударной работы являлись фронтовые декады. По итогам работы за 1942 год лучшими подразделениями признали отделы

милиции городов Дзержинска, Павлово и второго отделения милиции города Горького. 200 сотрудников горьковской милиции были поощрены за образцовые показатели в служебной подготовке. Офицеры милиции Никитин, Чернов, Леус, Крысин и еще пять сотрудников железнодорожной милиции были награждены орденами Советского Союза.

Вместе с мужчинами на охране общественного порядка в годы войны трудились и женщины. Например, в Омской милиции женщины составляли в 1942 году 42,5% штатной численности. В Московскую милицию в конце 1942 – начале 1943 гг. пришли 1000 женщин, ранее служивших в государственных учреждениях и организациях. А всего к концу войны в московской милиции насчитывалось около четырех тысяч женщин¹⁷⁶.

Большое внимание воспитанию кадров уделяли политотделы, партийные и комсомольские организации, несмотря на то, что численность коммунистов и комсомольцев в милиции резко снизилась, а прирост, в силу ряда причин, был крайне незначителен. Например, в 1944 г. по сравнению с 1941 г. число комсомольцев в милиции страны сократилось вдвое¹⁷⁷.

Невзирая на трудности военного времени, большую практическую помощь управлениям милиции областей и краев оказывало Главное управление милиции НКВД СССР. ГУМ НКВД СССР издавал приказы, директивы, указания, имеющие как долговременное значение, так и обусловленные важнейшими проблемами того или иного периода войны. Начальники управлений милиции областей вызывались в Москву с отчетами, в свою очередь работники центрального аппарата выезжали на места для оказания практической помощи и проверки. Так, за время войны все аппараты БХСС страны подвергались такой проверке. По результатам проверок принимались деловые решения, и оказывалась своевременная и необходимая помощь. В годы войны неоднократно проводились кустовые

¹⁷⁶ Советская милиция: История и современность... С. 162

¹⁷⁷ ГАРФ, Ф. 9415с, оп. 3, д.383, л. 34.

совещания, на которых также обсуждались актуальные вопросы, выдвинутые военной обстановкой.

В перестройке работы милиции важную роль играли политотделы, партийные и комсомольские организации. Они стремились влиять на беспартийную массу, повышать сознание работников милиции, поднимать у них чувство ответственности за порученное дело.

Большое значение приобрела целенаправленная и систематическая агитационная и пропагандистская работа в органах милиции. Ее содержание и направленность определялись требованиями военного времени, и именно этим повышалась ее действенность. Наиболее популярной формой пропагандистской работы стали «Боевые листки», которые в ряде подразделений выпускались даже ежедневно, а также наглядная агитация – лозунги, плакаты, доски показателей, которые способствовали росту сознательности, расширению политического кругозора, воспитывали чувство ненависти к правонарушителям, выковывали железную дисциплину. Важная роль принадлежала печати. В 1941 году издавались 59 многотиражных газет, в 1944 – 50 с тиражом около 40 тыс. экземпляров. Практически в каждом райотделе выпускались стенгазеты. Однако уровень публикуемых материалов, как правило, был низок, многие статьи писались наспех, были не продуманы, почти не было материалов, мобилизующих работников милиции на преодоление недостатков и трудностей в работе.

Несмотря на это, все они сыграли большую роль и способствовали более качественной работе милиции.

Эффективной формой воспитательной работы являлись комсомольско-молодежные воскресники в фонд обороны страны, в фонд сбора средств на постройку боевой техники и т. п.

Работники милиции повсеместно принимали обязательства ежемесячно отчислять в фонд обороны свой однодневный заработок, а работники ОБХСС Горьковского управления милиции приняли решение об отчислении двух-трех дневного заработка на протяжении всей войны. Всего же работники

горьковской милиции за годы войны внесли в фонд обороны 8 220 981 рубль, 275 371 рубль облигациями. Только в 1943 году на эти средства построен один танк, два броневика, один самолет. Сотрудники Павловского и Дзержинского ГО НКВД Горьковской области на собранные средства приобрели по одному самолету и передали их Красной Армии.

Активно подписывались в милиции и на государственные займы. На I и II займы сотрудники милиции подписались на сумму 150 млн. руб., на III заем – на 89 830 000 руб., а четвертый заем дал сумму 134 128 910 руб. Для нужд Красной Армии только в 1941 году они сдали 126 092 теплых вещей и 1 278 тыс. руб. на подарки воинам. На строительство танковой колонны собрали 1 260 тыс. руб., приобрели билетов денежно-вещевой лотереи на 5 287 тыс. руб. Вступили в ряды доноров свыше 5 000 человек.¹⁷⁸

В областном управлении милиции г. Саратова был создан специальный денежный фонд, из которого многим семьям милиционеров – фронтовиков выдавалось единовременное пособие.

Заботились о семьях фронтовиков и детях, родители которых погибли на фронтах, и горьковские милиционеры. Для этих семей выдавались ордера на обувь, белье, одежду, подвозились дрова, семьи обеспечивались продуктами и овощами.

Для обеспечения сотрудников картофелем и овощами с весны 1943 года повсеместно создавались подсобные хозяйства. Через год их было уже 162 с пахотной землей 10 199 га, на которых собрали 39 949 ц овощей, 72 526 ц картофеля, выращивали 4 776 голов крупного рогатого скота, свиней, лошадей, овец, коз. Большим подспорьем стали огороды, которые получили 91332 человека¹⁷⁹. Такая забота о бытовом положении сотрудников благоприятно сказывалась на самочувствии милиционеров, повышала их работоспособность и чувство ответственности.

¹⁷⁸ ГАРФ, Ф. 9415 с, оп. 3, д. 23, л. 109, д. 383, л. 21.

¹⁷⁹ ГАРФ, Ф. 9415 с, оп. 3, д. 23 а, л. 111 – 112.

Большое значение придавалось всемерному развитию социалистического соревнования. Оно было одним из важнейших средств, мобилизовавших милиционеров на ударную работу за себя и за товарища, ушедшего на фронт. Ход соревнования освещался всеми средствами массовой информации. Так, например, газета горьковской милиции «На страже» 12 ноября 1941 года почти весь номер посвятила ходу соцсоревнования. Она рассказала об успехах милиционеров М. Силантьева, А. Харитонova, В. Малышева.

Но, несмотря на принимаемые меры, ситуация с кадрами продолжала оставаться сложной. Кроме постоянного некомплекта, низкой квалификации сотрудников, не все благополучно было с дисциплиной. Среди нарушений одно из первых мест занимало пьянство, сон на посту, отказ от выполнения приказов начальников. Например, в 1 квартале 1945 года 27,8% всех совершенных проступков было пьянство, 9% – сон на посту, уход с поста, 7,4% неисполнение приказов и т. д.

Увеличилось число проступков, связанных со злоупотреблением служебным положением, причем большую часть этих проступков совершает начальствующий состав – 61,3%.¹⁸⁰ Крайне нетерпимой становится связь с преступными элементами, взяточничество, которые наблюдались среди работников паспортных и военно-учетных столов, дежурных по КПЗ, оперативных групп по сопровождению поездов. Имело место возбуждение дел без достаточных оснований, нарушались сроки ведения дел и содержания под стражей, наблюдались случаи избиения арестованных.

Однако серьезные недостатки и упущения в работе милиции, имеющие в значительной степени объективный характер, не дают основания утверждать, что милиция в годы войны работала плохо или не обеспечивала надлежащий общественный порядок. Наоборот, несмотря на серьезные недостатки, милиция в целом сумела обеспечить в тылу спокойствие и безопасность граждан, не допустила неконтролируемого роста преступности

¹⁸⁰ ГАРФ, Ф. 9415 с, оп. 3, д. 384, л. 5 – 6.

и бандитизма, тем самым способствовала успешному переводу народного хозяйства на военные рельсы и снабжению Красной Армии всем необходимым для разгрома врага.

Еще советско-финская война 1939-1940 г. наглядно продемонстрировала: наша страна не готова к сохранению нормального снабжения населения продовольственными товарами в условиях военного времени. Уже в декабре 1939 г. с полок магазинов исчезли многие товары первой необходимости – соль, спички, крупы и другие «стратегические продукты»¹⁸¹.

По всей стране выстраивались огромные очереди за продуктами. Цены на рынках моментально подскочили. Начались перебои со снабжением не только хлебом, но и другими товарами. В ряде мест местные органы вводили rationирование снабжения продуктами, вплоть до введения карточной системы. Во многих областях вводится пайковое снабжение населения. По всей стране уменьшились нормы продажи хлеба в одни руки – с одного килограмма до 400-500 граммов.

В 1939 – первой половине 1941 г. создается закрытая система снабжения определенной категории населения, куда входили рабочие и служащие военныхстроек и предприятий, угольных шахт, торфоразработок, нефтепромыслов, медных рудников, медеплавильных заводов, железнодорожного транспорта. Гарантированное снабжение было обеспечено союзному руководству, его комитетам, наркоматам, сотрудникам органов НКВД, начальствующему составу Красной Армии и Флота¹⁸².

Для основной массы населения советское правительство приняло меры, ограничивающее покупательную способность: оно повысило цены на ткани, белье, трикотаж, обувь и другие товары. Была запрещена продажа печеного хлеба и муки в сельской местности. Весной 1940 г. в 1,5 – 2 раза выросли

¹⁸¹ История России XX - начала XXI века / А.С. Барсенков, А.И. Вдовин, С.В. Воронкова; под ред. Л.В. Милова. – М.: Эксмо, 2006. – 495.

¹⁸² Осокина Е. Чужаков в магазины не пускать // Родина. – 1995. - № 12. – С. 72-73.

цены на сахар, мясо, рыбу, жиры, сыр, молочную продукцию и другие продовольственные и промышленные товары¹⁸³.

Несмотря на предпринятые меры ситуация в стране ухудшалась. Производство лихорадило. Тысячи людей томились в очередях. Падала трудовая дисциплина. Тысячи людей устремились в крупные города за товарами. Тогда правительство принимает жесткие меры по борьбе с очередями. Повсеместно начинается патрулирование вокзалов и поездов с целью не допустить приезда в города масс населения из сельской местности, стали строго наказывать за превышения норм отпуска товаров в одни руки. Наказуемым становилось нахождение в очередях за продовольствием.

Становилось очевидным, советская экономика с трудом выдерживает нагрузки, вызванные милитаризацией страны. С грузом всех этих проблем страна вступила в Великую Отечественную войну.

С начала Великой Отечественной войны продовольственная проблема встала со всей остротой, так как основные зернопроизводящие районы страны оказались на территории, временно оккупированные фашисткой Германией. В этих районах из 150,4 млн. га посевных площадей, которыми в то время располагала страна, находилось 70,8 млн. га, на которых производилось 88 % довоенных посевов подсолнечника, 99 % кледевины, более 50 % табака и махорки.

Наша пищевая промышленность лишилась 70 % производственных мощностей в сахарной, хлебопекарной, кондитерской, консервной и спиртовинодельческой отраслях. До войны в этих районах выращивали 24,4 млн голов крупного рогатого скота, 18,8 млн. свиней, что составляло около 50 % их общего поголовья¹⁸⁴.

В связи с резким сокращением производства и внесения минеральных удобрений значительно снизилась урожайность полей. До минимума

¹⁸³ Там же. – С. 73.

¹⁸⁴ См.: Володарский Л. Возрождение районов, пострадавших от немецкой оккупации. М.: Воениздат, 1946. – С. 8; Зотов В.П. Развитие пищевой промышленности в новой пятилетке. М.: Госполитиздат, 1947. –С. 27; Чернявский У.Г. Война и продовольствие. Снабжение городского населения в Великой Отечественной войне (1941 1945 гг.) М.: Наука, 1964. – С.16-17 и др.

уменьшились поставки селу сельскохозяйственных орудий. А самое главное – на фронт, на предприятия военных отраслей промышленности была отвлечена основная производительная рабочая сила из сельского хозяйства. «Война превратила работоспособную, социально активную категорию производителей материальных благ, в частности, сельскохозяйственной продукции, только в потребителей продовольствия»¹⁸⁵.

К этому следует добавить, что в 1942 году в результате эвакуации основная масса населения страны оказалась сосредоточенной в Восточных районах СССР: около 130 млн. человек из 193 млн. проживавших в СССР к началу войны. Производимая здесь сельскохозяйственная продукция не обеспечивала нормального снабжения продовольствием такой массы людей. В результате проблема продовольственного обеспечения населения страны резко осложнилась.

Не следует забывать, что значительная часть производимой продукции шла на снабжение армии. Рыночные же фонды постоянно сокращались. Например, в 1942 г. доля рыночных фондов для снабжения населения по сравнению с 1940 г. сократилась: сахара в 6,6 раза, мясных продуктов в 2,8 раза, спичек в 8 раз, кондитерских изделий в 4.8 раза и т.д.

Создавшаяся обстановка делала особенно острой задачу обеспечения сохранности всех производимых в стране сельхозпродуктов в целях удовлетворения в первую очередь потребности армии в продуктах питания, а промышленности, работающей на оборону, – сырьем. Кроме того, в условиях войны чрезвычайную остроту приобрела проблема устойчивого снабжения продуктами питания рабочих. Своевременное выполнение военных заказов во многом зависело от материального обеспечения рабочих и служащих, а так же членов их семей. Недостаток продуктов питания отрицательно мог сказаться в первую очередь на настроении и производительности труда рабочих, ибо в своей основной массе они могли получить эти продукты

¹⁸⁵ Великая победа советского народа. Материалы научной конференции, посвященной 30-летию победы советского народа в Великой Отечественной войне 1941-1945 гг. М.: Наука, 1976. – С. 397.

только через предприятия государственной торговли, общественного питания, рынки.

Нехватка продовольствия сказывалась на жизненном уровне и настроениях советских людей в тылу. А поскольку тыл и фронт тесно связаны не только материально-техническими, но и морально-политическими, общественно-политическими узами, то все это должно было учитываться в выработке и осуществлении социально-экономической политики в годы Отечественной войны.

В Советском Союзе в предвоенные годы была создана соответствующая база для решения проблемы продовольственного снабжения. Важную роль при этом играло социалистическое сельское хозяйство, крупная пищевая промышленность, государственные резервы продовольствия, продукция подсобных хозяйств, созданных при предприятиях, учреждениях, личные хозяйства населения и т.д.

Все это позволило государству в кратчайшие сроки перестроить экономическую политику и организовать снабжение, наиболее целесообразное в условиях военного времени. Однако запасы, которыми располагала страна в начале войны, не могли обеспечить свободную продажу продовольственных и промышленных товаров в течение длительного времени. Недостаток же их неизбежно вел к спекуляции, очередям, к падению дисциплины на производстве.

В этих условиях важно было наладить строгий учет и контроль за распределением и расходованием каждого килограмма хлеба, каждого метра ткани. Требовалось так организовать снабжение населения, чтобы ни одна категория трудящихся не была обойдена торгующими организациями. Нужно было сохранить стабильность розничных цен на продовольствие и товары первой необходимости, избежать всплеска инфляции. Решить все эти задачи можно было только с помощью реальных и быстрых мер, исключая нерациональное расходование продовольствия.

Поэтому уже через 26 дней после начала войны страна перешла к карточной системе, которая «...строилась на основе полной централизации руководства этим делом. Только правительство СССР могло распорядиться ресурсами страны, только оно могло вводить карточки в областях, городах и устанавливать нормы выдачи. Только оно могло решать, к какой группе снабжения отнести работников той или иной профессии. Все это вносило стройность в новый порядок отпуска продуктов»¹⁸⁶.

Уже с 15 августа 1941 г. карточки на продовольственные товары были введены в городах и поселках Свердловской, Челябинской, Горьковской, Ивановской и ряда других промышленных областей, а с 10 сентября – во всех городах и рабочих поселках городского типа. С 1 февраля 1942 г. по карточкам было организовано снабжение населения промышленными товарами.

Рабочие и служащие получали карточки по месту работы, иждивенцы – в домоуправлениях по месту жительства. На государственном обеспечении хлебом и другими видами продовольствия во время войны находилось около 80 млн. человек городов и рабочих поселков. Сельское население карточек не получило.

Карточка была единственным документом на право получения продуктов, причем в случае утраты карточки не возобновлялись. Вскоре, однако, выяснилось, что появились злоупотребления в карточной системе, которые в условиях войны наносили особенно ощутимый материальный и моральный вред. Довольно распространенными злоупотреблениями была, например, продажа продуктов без карточек и сверх норм, отпуск товаров по запискам. Практиковалась незаконная выдача рабочих карточек служащим. Иногда товары отпускались прямо с баз, минуя магазины.

Одним из условий, способствовавших правонарушениям в первые месяцы после введения карточной системы, стало небрежное хранение карточек в карточных бюро, несоблюдения порядка их сдачи, приема,

¹⁸⁶ Павлов Д.В. Стойкость. М.: Политиздат, 1981. – С. 37.

уничтожения и списания, инвентаризации, что приводило к хищению карточек, наживе недобросовестных должностных лиц. В первое время к карточкам не относились как к документам строгой отчетности. Карточки хранились в простых шкафах, без охраны. В некоторых случаях был запущен бухгалтерский учет движения карточек. Грубо нарушался порядок их сдачи, приема, списания и уничтожения. Все это облегчало работникам бюро и другим лицам, имеющим доступ к карточкам, их хищение. Только в Горьком в 1942 году, например, было похищено 6700 карточек, а в целом по стране около 100000¹⁸⁷. Встречались случаи хищения карточек из типографий; иногда из стереотипных цехов похищались пластины с необходимым набором для подпольного печатания хлебных карточек; появились и рисованные от руки фальшивки. Заведующая столовой одного из заводов г. Горького 11 ноября 1942 г. представила к зачету поддельных талонов на 1097 кг хлеба¹⁸⁸. Иными словами, только за один день в одной столовой похитили более тонны хлеба.

Нередкими были факты, когда граждане прикреплялись к магазинам по неоформленным карточкам и без предъявления каких-либо документов, товары отпускались по обрезанным талонам, а также по карточкам, не имеющим отметки о перерегистрации. Так, директор булочной № 819 г. Москвы в сговоре со своим заместителем в ноябре 1941 г. мошенническим путем присвоили 4,2 т. хлеба. А всего в столице в ноябре 1941 г. ежесуточный перерасход хлеба составил 180-220 т, что свидетельствовало о растратывании хлебных ресурсов страны¹⁸⁹. Наблюдались случаи, когда должностные лица, отвечавшие за изготовление и распределение карточек, выдавали фиктивные справки на несуществующих или эвакуированных граждан, сбывали талоны спекулянтам.

Наиболее остро проблема продовольственного обеспечения населения встала в Ленинграде. Если в других городах страны население могло

¹⁸⁷ НОЦДНИ. Ф.3, оп. 1, д. 34, л. 69 об.

¹⁸⁸ Там же.

¹⁸⁹ Бритвин А.М. Руководство Московской городской партийной организацией органами снабжения населения в годы Великой Отечественной войны. Канд. дисс. М., 1970. – С. 105.

приобретать продукты на колхозных рынках, в коммерческих магазинах, то в блокадном городе подобная возможность исключалась. Продажа по карточкам была единственным источником получения от государства продуктов питания. В этих условиях нарушения в карточной системе становились особо нетерпимыми. «Ошибочно выданные или обманом полученные карточки приводили к дополнительному расходованию продуктов питания, а в условиях осады города это равносильно удару в спину. Подрывалось доверие населения к официальным лицам и организациям, ведающим распределением продовольствия»¹⁹⁰.

Однако факты подделки и спекуляции карточками принимали все более широкие масштабы. В ноябре 1941 г. милиция Ленинграда задержала женщину, у которой обнаружили 100 продовольственных карточек. Она оказалась служащей типографии, где они печатались по заказу городского бюро заборных книжек. Был арестован мастер одной из типографий Богданов, который совместно с тремя другими работниками похитил 400 комплектов карточек, а продукты продавал на рынке по спекулятивным ценам. Управхоз домохозяйства № 71 Петроградского района Григорьев вместе с соучастниками присвоил в конце 1942 – начале 1943 г. 712 комплектов карточек и получил по ним 9000 кг различных продуктов¹⁹¹.

Злоупотребления с карточками приняли значительные размеры: до 10% всех дел, законченных органами милиции по линии БХСС в период 1941-1944 гг., составляли именно такие преступления. За второе полугодие 1943 г и I квартал 1944 г. работники милиции привлекли к уголовной ответственности до 20-30% работников контрольно-учетных карточных бюро¹⁹².

Эффективность борьбы с нарушениями в карточной системе снижалась тем, что органы суда и прокуратуры не всегда своевременно рассматривали дела о хищениях, а нередко даже прекращали дела без каких-либо оснований.

¹⁹⁰ Павлов Д.В. Ленинград в блокаде. М.: Наука, 1969. – С. 112.

¹⁹¹ Скилягин А.Т. и др. Дела и люди ленинградской милиции. Очерки истории. Л.: Лениздат, 1967. - С. 289.

¹⁹² Костин В. И. Борьба с хищениями социалистического имущества и спекуляцией в годы Великой Отечественной войны. Горький: Горьковская высшая школа МВД СССР, 1982. – С. 54.

В целях борьбы с хищениями и злоупотреблениями карточками Пленум Верховного Суда СССР предложил квалифицировать эти деяния по статьям уголовного кодекса, предусматривающим соответствующий вид хищений (кражи, грабежи, разбой), по ч. 2 ст. 163 УК РСФСР и соответствующими статьями УК других союзных республик. В постановлении Пленума говорилось: «Лицо, похищающее продовольственные или промтоварные карточки, ставит себе целью не только обращение в свою собственность самих карточек, которые не представляют собой почти никакой ценности, но, главным образом, незаконное приобретение для себя или иных лиц таким путем не принадлежащего права на покупку тех или иных товаров по этим карточкам. Поэтому в данном случае хищение является лишь средством для получения имущественной выгоды путем обмана должностных лиц, продающих по карточкам товары и рассчитывающих, что покупатель является законным владельцем карточки. При этих условиях хищение карточек представляет собой совокупность двух преступлений – хищение (то есть в зависимости от конкретных обстоятельств: кража, грабеж и т.д.) и покушение на мошенничество»¹⁹³.

Основная тяжесть выявления нарушений и злоупотреблений в карточной системе легла на органы милиции, от которых потребовались решительные действия с целью пресечения этих нарушений и злоупотреблений.

Главное управление милиции НКВД СССР, проанализировав состояние дел в карточных бюро, издало специальную директиву о проведении сплошной проверки правильности выдачи карточек населению. ГУМ НКВД обращало внимание местных органов милиции на такие факты, как использование преступниками фиктивных стандартных справок на несуществующих жильцов, на рабочих фабрик и заводов, на лиц, уволенных, умерших, призванных в Красную Армию.

¹⁹³ Советское право в период Великой Отечественной войны. М.: Юриздат, 1948, ч. II. – С. 90.

Было признано необходимым установить более строгий контроль деятельности домоуправлений и общежитий, где также совершались злоупотребления в связи с большой текучестью проживающих. Местным органам милиции было рекомендовано шире привлекать для проверок партийный и советский актив. В соответствии с данной директивой органы внутренних дел Свердловской области, например, к этой работе привлекли до 2000 активистов¹⁹⁴. При партийных органах создавались бригады по проверке, которые возглавляли работники исполнительных комитетов Советов депутатов трудящихся и другие ответственные работники.

Тесный контакт с райкомами и горкомами партии позволил работникам милиции в месячный срок провести проверку правильности выдачи карточек населению в 40 республиках, краях, областях. При этом была выявлена незаконная выдача большого числа карточек, вскрыты серьезные упущения в их хранении и приняты меры к устранению недостатков.

Борьба милиции с хищениями и спекуляцией не прекращалась на протяжении всего периода Великой Отечественной войны. Особенно она активизировалась после опубликования постановления Государственного Комитета Обороны от 22 января 1943 г. «Об усилении борьбы с расхищением и разбазариванием продовольственных и промышленных товаров», а также приказа НКВД, изданного во исполнение данного постановления. Так, в 1943 г. органы милиции изъяли у преступников около 4,5 тыс. т хлеба, 74 т масла, около 25,5 т сахара, около 1,5 тыс. т других продуктов, на 56 млн. руб. промтоваров. При этом был наложен арест на имущество преступников на сумму свыше 136 млн. руб.¹⁹⁵

В борьбу за сохранность продовольственных и промышленных товаров под руководством милиции и партийных органов включались общественность, профсоюзные и комсомольские комитеты. Секретариат ВЦСПС принял специальное решение, в котором предписывалось всем

¹⁹⁴ ГА РФ. Фонд ГУМ НКВД СССР.

¹⁹⁵ Там же.

фабрично-заводским комитетам профсоюзов установить действенный общественный контроль над торговой сетью и предприятиями общественного питания.

Повсеместно создавались комиссии фабзавкомов по проверке работы столовых, группы общественного контроля, которые следили за снабжением рабочих, выявляли и устраняли различные нарушения в работе ОРСов, предприятий общественного питания. Особое внимание группы общественного контроля уделяли продовольственному снабжению: торговле хлебом, соблюдению правил выдачи карточек и пр.

Разнообразились и формы контроля: наряду с проверками отдельных точек проводились внезапные проверки большого количества магазинов и столовых, пищевых предприятий. Органы НКВД усилили контроль за изготовлением, транспортировкой и хранением карточек и талонов. В типографиях устанавливался специальный режим печатания карточек и талонов, подобный режиму фабрик Гознака.

В марте-мае 1944 г. в стране была проведена внезапная массовая проверка правильности приема контрольно-учетными бюро талонов от магазинов и столовых. Она позволила выявить факты грубых нарушений в работе карточных бюро. Отчетливо проступала преступная связь некоторых работников торговых предприятий со служащими контрольно-учетных карточных бюро с целью получения талонов и купонов для повторного использования или же документов, необходимых для покрытия хищений товаров. В Чкалове, Куйбышеве, Саратове, Казани и других городах за второе полугодие 1943 г. и в 1944 г. к уголовной ответственности было привлечено до 30% работников контрольно-учетных бюро.

Меры, принятые для усиления борьбы со спекуляцией, хищениями и другими злоупотреблениями, имели огромное значение для укрепления тыла. Однако важно было не только обнаружить факты правонарушений и привлечь виновных к ответственности, но и закрыть каналы, по которым они совершались, чтобы не допускать их в дальнейшем.

С этой целью в областных торговых отделах была учреждена должность главного государственного инспектора по торговле. На него возлагался контроль за работой предприятий торговли и общепита, сбытовых баз (независимо от их подчиненности), за правильным расходованием нормированных товаров, а также за правильностью отпуска продовольственных и промышленных товаров сбытовыми базами и промышленными предприятиями. Государственный инспектор руководил борьбой с обвешиванием, обмериванием и обсчетом покупателей, осуществлял контроль соблюдения установленных государством розничных цен. Он был наделен полномочиями отдавать под суд или налагать штраф в размере до 500 руб. на работников торговли, общественного питания и сбытовых баз, виновных в нарушении правил торговли.

В соответствии с постановлением ГКО от 22 января 1943 г. повсеместно вводился новый порядок взыскания стоимости похищенных товаров. Он заключался в том, что помимо привлечения виновных к уголовной ответственности, с них взыскивалась «в судебном порядке стоимость недостающих продовольственных товаров по розничным ценам, а недостающих промышленных товаров – по коммерческим ценам – в пятикратном размере и налагался арест на их имущество в обеспечение взимания»¹⁹⁶.

Совершенствовался учет и контроль за реализацией товаров, печатанием и выдачей карточек, а также талонов на специальные пайки, целевые разовые выдачи продуктов на дополнительное питание и на продукты, полученные из подсобных хозяйств и с помощью децентрализованных заготовок.

Все эти меры в итоге дали положительные результаты. Так, во время сплошной проверки печатания, учета, хранения и распределения карточек и талонов, проведенной в 1944 г., было зарегистрировано всего 30 случаев хищений карточек и шрифтов из типографий.

¹⁹⁶ НОЦДНИ. Ф.3, оп. 1, д. 346, л. 70 об.

Одновременно велась борьба с обвешиванием и обмериванием потребителей – наиболее доступным способом создания резервов товаров для хищений. ГУМ НКВД СССР издало специальную директиву о борьбе с этими нарушениями. В соответствии с нею работники БХСС производили внезапные проверки отпуска товаров, составляли акты при выявлении фактов нарушений. В 1944 г. в 27 республиках, краях и областях была проведена массовая проверка правильности отпуска товаров с одновременным снятием остатков. Оказалось, что свыше 20% охваченных проверкой весовых измерительных приборов были неисправными, в ряде случаев вместо гирь продавцы использовали консервные банки, камни, монеты, спички и т. д. В 1945 г. такими проверками было охвачено 15460 магазинов и столовых в 19 краях и областях.

Особое внимание в годы войны отводилось сохранности зерна. Советское законодательство военного времени предусматривало повышенную ответственность за хищение зерна. Народный комиссариат юстиции СССР приказом от 18 января 1942 г. «О мерах борьбы с хищениями, разбазариванием и порчей зерна, овощей и других сельскохозяйственных продуктов» подчеркнул особую опасность подобных преступлений.

Крупные хищения муки и хлеба были вскрыты в системах Облпотребсоюза и Заготзерно Рязанской области. Там некоторые работники, давая завышенные заявки на продовольствие, скапливали излишки, которые реализовывали по спекулятивным ценам на рынках. В связи с этими фактами было принято решение о проверке правильности расходования хлеба во всех районах области. В результате были обнаружены факты массового хищения хлебопродуктов.

Омская милиция за 1942-1943 гг. возвратила государству 19 тыс. центнеров зерна, изъятого у расхитителей¹⁹⁷. Около 20 т муки, более 7 т

¹⁹⁷ Биленко С.В. На бессменном посту. М.: Знание, 1969. – С. 32.

зерна, 149 т хлебопродуктов было изъято у преступников в Горьковской области¹⁹⁸.

Так, в 1942 г. работники БХСС вскрыли крупное хищение муки, зерна и зерновых отходов на ст. Сейма Горьковской железной дороги, а также из вагонов на подъездных путях этой станции. Похищенное зерно вывозилось по фиктивным документам якобы для снабжения подсобных хозяйств мельзавода и торговых организаций либо под видом выбракованных, а также под предлогом оплаты натурой возчикам и владельцам амбаров за транспортировку и хранение хлебопродуктов. Нередко преступники просто перебрасывали мешки с мукой и зерном через заборы складов, а их сообщники подбирали и прятали похищенное.

Особенно острой проблема сохранности зерна стала в конце 1943 г. – начале 1944 г., так как 1943 г. был самым неурожайным за всю войну, а посевные площади составили лишь 63% от довоенных. В результате валовая продукция сельского хозяйства едва достигла 37% уровня 1940 г.¹⁹⁹

К этому времени была уже освобождена часть оккупированной гитлеровцами территории СССР. Появилась необходимость снабдить население освобожденных районов продуктами питания, а также выделить им из государственных запасов семенное зерно для весеннего и осеннего сева. В связи с обострением продовольственной проблемы с 20 ноября 1943 г. норма выдачи хлеба по карточкам была уменьшена на 50 г. Все это потребовало особое внимание обратить на работу пунктов приема и сдачи зерна, охрану посевов, токов, зернохранилищ.

Усиление борьбы с расхитителями позволило в 1943 г. изъять у них около 7 млн. кг зерна, а в 1944 г. – в 2 раза больше зерна и около 33 млн. руб., что на 42% покрывало потери²⁰⁰. С помощью общественности активизировался контроль в системе Заготзерно, на мельничных

¹⁹⁸ НОЦДНИ. Ф.3, оп. 1, д. 367, л. 264.

¹⁹⁹ История России XX - начала XXI века / А.С. Барсенков, А.И. Вдовин, С.В. Воронкова; под ред. Л.В. Милова. – М.: Эксмо, 2006. – 544.

²⁰⁰ ГАРФ. Фонд ГУМ НКВД СССР.

предприятиях, в колхозах и совхозах. Если в 1940 г. было выявлено 600 крупных групп расхитителей зерна, то в 1943 г. – уже около 26000.

В 1942 г. правительство приняло решение о создании ОРСов – отделов рабочего снабжения на предприятиях с целью улучшения обеспечения рабочих и служащих продуктами питания²⁰¹. Этим отделам передавались магазины, столовые, подсобные хозяйства. Например, в Горьком было создано 70 ОРСов, в ведении которых находились 255 магазинов, 97 ларьков, 298 столовых, 78 подсобных хозяйств, 137 буфетов, 4 фабрики-кухни²⁰². ОРС Алтайского тракторного завода к концу 1943 г. имел 5 магазинов, 7 столовых, его торговый оборот достигал 15 млн руб.²⁰³

В ходе войны значимость и удельный вес торгово-производственной деятельности ОРСов постоянно увеличивались. Например, на Урале товарооборот торговой сети промышленных предприятий за один 1942 г. возрос до 45% всего объема торговли, а в масштабе страны – с 4 до 28%²⁰⁴. Непрерывно росло число ОРСов, что способствовало улучшению снабжения продовольствием и промышленными товарами рабочего класса ведущих отраслей промышленности. Так, в 1942 г. в СССР их было 1800, в 1944 г. – 3000, а в 1945 г. – 7700²⁰⁵.

Отделы рабочего снабжения непрерывно наращивали производственную базу. Посевная площадь подсобных хозяйств промышленных предприятий в 1943 г. составила 3104 тыс. га, а поголовье крупного рогатого скота возросло до 904 тыс. голов²⁰⁶. Получаемая из подсобных хозяйств продукция почти полностью оставалась в распоряжении ОРСов.

ГУМ НКВД СССР нацеливал аппараты БХСС на бескомпромиссную борьбу с любыми проявлениями хищений товаров и продуктов в системе

²⁰¹ Павлов Д.В. Стойкость. М.: Политиздат, 1981. – С. 40.

²⁰² Материалы о работе исполкома горсовета г. Горького за 1940 – 1946 гг. Горький, Горьковское книжное издательство, 1947. – С. 100.

²⁰³ Сибирь в Великую Отечественную войну. Новосибирск: Наука, 1975. – С. 264.

²⁰⁴ Вознесенский Н.А. Военная экономика СССР в период Отечественной войны. В кн.: Избранные произведения, 1931 – 1947. М.: Политиздат, 1975. – С. 558.

²⁰⁵ Павлов Д.В. Указ. раб. – С. 40.

²⁰⁶ Вознесенский Н.А. Указ. раб. – С. 558.

ОРСов. С этой целью им предлагалось устанавливать самые тесные связи с общественностью, тщательно проверять работников, принимаемых на материально ответственные должности, а так же реализовывать другие мероприятия.

В годы войны сложились различные цены на продукты питания и промышленные товары в зависимости от того, распределялись ли они нормированию или продавались на рынке. Розничные государственные цены практически не повышались. На рынках уже к 1943 г. цены на продукты растениеводства увеличились в 12,6 раза, а на продукты животноводства – в 13,2 раза²⁰⁷.

В 1944 г. начинает развиваться государственная коммерческая торговля по повышенным ценам, которая «позволила полнее удовлетворить запросы людей, снизить цены на колхозных рынках, усилить воздействие на промышленность и побудить ее производить изделия, выпуск которых в годы войны был прекращен, улучшать качество товаров и их упаковки»²⁰⁸.

В итоге с 1944 г. цены на рынках стали снижаться и в 1945 г., по сравнению с 1943 г., снизились в 2,3 раза. Вместе с тем, как отмечал Н.А. Вознесенский, «наличие двух различных цен на одни и те же товары создает возможность спекуляции... позволяет спекулятивным элементам наживаться за счет населения и государства и производить в больших размерах нетрудовые накопления»²⁰⁹.

Важно отметить, что в СССР практически уже не было частного производства предметов широкого потребления, поэтому всякое проявление спекуляции неизбежно было связано с расхищением государственного или кооперативного имущества. При этом преступники, как правило, использовали упущения в производственной и финансовой деятельности учреждений, предприятий и организаций, недостатки в организации и технологии производства, в состоянии учета и контроля и т.п.

²⁰⁷ Там же.- С.561.

²⁰⁸ Павлов Д.В. Указ. раб. – С. 195-196.

²⁰⁹ Вознесенский Н.А. Указ. Раб. – С. 562.

Для успешной борьбы с посягательствами на социалистическое имущество и спекуляцией важно было привлечь широкие слои общественности к пресечению хищений и проявлений спекуляции в любой форме. Органы милиции на местах хорошо представляли себе нею сложность этой задачи. «Не самотек и не случайная регистрация фактов, – отмечалось в газете политотдела УНКВД Горьковской области «На страже», – а глубоко продуманные плановые мероприятия должны стать основой беспощадной борьбы со спекуляцией»²¹⁰. Газета ориентировала сотрудников милиции искать спекулянтов там, где плохо охраняется социалистическое имущество, слаб общественный контроль, низка трудовая дисциплина.

Борьба со спекуляцией осложнялась наличием специфических условий, вызванных войной. Местом скупки товаров стали как города, так и сельская местность. Если до войны преобладала спекуляция промышленными товарами, то теперь первое место по значимости и общественной опасности заняла спекуляция продовольственными товарами и сельскохозяйственными продуктами. У спекулянтов появились новые каналы и источники их приобретения: продовольственные магазины, столовые, базы, пищевые предприятия и др. Всем этим ловко и умело пользовались преступные элементы, которые сосредоточивали в своих руках большие ценности, создавали запасы продовольственных товаров и наживались на нужде и лишениях трудящихся города и деревни.

В 1942 г. органы БХСС Горьковской милиции разоблачили и арестовали группу спекулянтов, возглавляемую некоей Мальцевой. Спекулянты скупали в Иванове мануфактуру, везли ее в Горький, а затем в районах области обменивали на продукты, табак и т. д. Стоимость одного метра ткани они доводили до 300-400 руб. Буханка хлеба на рынке также в то время стоила 300-350 руб.

В Озерском районе Московской области оперуполномоченный Исайкин задержал спекулянтов Вулдакова и Панюшкина. Преступники

²¹⁰ На страже. 1942. 18 марта.

скупали на московских рынках мануфактуру, затем меняли ее в колхозах на продукты, которые также продавали на рынке. Такая система «двойной» спекуляции приносила им огромные барыши. О размерах средств, нажитых незаконным путем, говорит тот факт, что только за первые два года войны у спекулянтов было изъято ценностей на 320218 тыс. руб.

В годы Великой Отечественной войны довольно широкие размеры приобрело мешочничество, которым, как правило, занималась определенная категория лиц, располагавших средствами и временем. Следует подчеркнуть, что под мешочников нередко маскировались наиболее опасные спекулянты. Они скупали в деревнях продукты и везли их в город, где реализовывали по спекулятивным ценам. Мешочники затрудняли работу транспорта, в первую очередь железнодорожного, склоняли к преступной деятельности неустойчивых торговых работников, железнодорожников и т. п.

Особенно больших размеров мешочничество достигло в 1942 г., что, в свою очередь, привело к росту спекуляции. Государственный Комитет Обороны вынужден был 25 сентября 1942 г. принять специальное постановление «О мероприятиях по борьбе с мешочничеством на железнодорожном и водном транспорте», а Главное управление милиции в специальном циркуляре разъяснило порядок его реализации. Согласно постановлению каждый гражданин имел право провезти по железной дороге до 16 кг багажа. Излишки изымались работниками милиции и реализовывались через торговую сеть. Это положение не распространялось на колхозников и владельцев огородов, имеющих документы, удостоверяющие, что они везут продукцию, выращенную ими лично.

На всех видах транспорта создавались специальные отряды и заслоны, которые вели борьбу со спекулянтами и мешочниками и теми, кто им способствовал и помогал. К борьбе с мешочниками было привлечено около 5 тыс. человек. В 1943-1944 гг. они задержали свыше 15 тыс. человек, у которых было изъято около 6 тыс. т продуктов.

Работники БХСС выявляли различные лазейки, которые позволяли расхитителям и спекулянтам, довольно легко избегая ответственности, наживать огромные барыши. Например, в одном из ресторанов г. Горького была обнаружена крупная растрата денег кладовщиками. Лишь в 1941 г. они похитили около 30 тыс. руб. Вскоре в ОБХСС снова поступили сигналы о злоупотреблениях в этом ресторане. Стало известно, что и новый кладовщик живет не по средствам. Проверка установила недостачу 300 кг мяса, 200 кг масла, 100 кг сахара, 150 кг рыбы, 350 кг муки, 700 л вина и т. д. Выявилось, что кладовщик продавал похищенные продукты по спекулятивным ценам, а в счет покрытия растраты вносил деньги за товары по государственной цене²¹¹.

Таким образом, меры, которые были приняты сохранности продовольственных ресурсов страны, а так же по обеспечению населения продовольственными и промышленными товарами, несмотря на все сложности военного времени, были успешно решены. Этому способствовал тот факт, что Советское государство, используя преимущества социалистической экономики, сосредоточил все продовольственные ресурсы в одних руках с целью их рационального распределения. Важную роль в эффективном решении этой проблемы сыграла милиция, которая своевременно вскрывала и ликвидировала злоупотребления в производстве, хранении и распределении продовольственных и промышленных товаров.

Целенаправленная и настойчивая борьба с хищениями, спекуляцией и другими посягательствами на социалистическую собственность в годы войны, явилась одним из серьезных факторов, обеспечивших победу советского народа над фашистской Германией. Большое значение приобрело строгое соблюдение паспортной системы, когда многомиллионные массы населения в результате эвакуации, реэвакуации, всевозможных мобилизаций и т.п. перемещались по стране. Вся работа по соблюдению паспортного режима страны возлагалась на милицию.

²¹¹ На страже. 1942. 18 марта.

Наличие паспортной системы, а одним из элементов ее была прописка, облегчали борьбу с преступностью, помогали охране общественного порядка. Особенно был усилен паспортный режим в городах и населенных пунктах, имевших важное народнохозяйственное и оборонное значение, на железнодорожных станциях, на крупных водных узлах. Так, Горьковский городской комитет обороны в ноябре 1941 г. принял постановление «О борьбе с нарушителями общественного порядка в городе», потребовав выселить из города всех граждан, которые проживают без прописки.

Работники милиции повсеместно усиливали работу по проверке домовладений, барачных, общежитий, гостиниц. В 1944 г., например, в г. Горьком проверке подверглись 83% всех домовладений, при этом выявлено 3583 нарушения паспортного режима. В том же году по всей стране проверили около 36 млн. домов, общежитий и т. п., а в 1945 г. – на 23% больше, чем в 1944 г.²¹²

Наибольшее число проверок было сделано в крупных промышленных областях, имевших важное оборонное значение: Свердловской, Челябинской, Горьковской и других, а также в городах, в которых за время войны возросла численность населения. В результате этих проверок выявлено свыше 2 млн нарушителей паспортного режима.

На плечи милиции легла и другая важная задача – регулировать передвижение населения в крупных городах и режимных местностях, что также ставило целью улучшение общественного порядка и пресечения преступлений. Только в 1942–1943 гг. милицией было выдано несколько миллионов пропусков для въезда в режимные местности.

Важный вклад в строгое соблюдение паспортного режима внесли инспекторы – эксперты ГУМ НКВД СССР. В 1942 г. они исследовали свыше 200 тысяч, в 1944 г. – 306 110 паспортов работников оборонных предприятий.

²¹² ГАРФ, Ф. 9415 с, оп. 3, д. 1417, л. 3.

Большую помощь в поисках родных и близких, потерявшихся в ходе эвакуации, оказывало Центральное справочное бюро НКВД СССР. Только за 1942 – 1943 гг. туда поступило свыше 13 млн. запросов, по которым были разысканы 2 154 945 человек²¹³.

Строгое соблюдение паспортного режима в немалой степени содействовало решению не только проблем борьбы с преступностью, но и еще одной важнейшей задачи – обеспечения народного хозяйства трудовыми ресурсами. Достаточно сказать, что численность рабочего класса за первый год войны сократилась с 31,8 млн. чел. до 18,4 млн. чел.

В такой развитой в промышленном отношении области как Горьковская, только из 53 предприятий в 1941 – 1943 гг. в Красную Армию был призван каждый третий работник. Большинство оставшихся на производстве рабочих также подлежали мобилизации. Народное хозяйство непрерывно требовало дополнительных рабочих рук.

Была изменена организация труда в промышленности: на 1 – 3 часа увеличен рабочий день, отменялись очередные отпуска, запрещен самовольный уход рабочих и служащих с предприятий и т. д. За нарушение новых условий труда виновники отдавались под суд военного трибунала. Стали нормой мобилизации трудоспособного населения на постоянную и сезонную работу. За годы войны мобилизовано на трудовой фронт 12 млн. чел. – женщины, подростки, жители деревень, кустари и т. п. Они направлялись на военные предприятия, угольную и нефтяную промышленность, на железнодорожный транспорт, стройки и лесозаготовки, на уборку урожая.

Мобилизация трудоспособного населения, а она осуществлялась за счет младших и старших возрастов, встречала определенные трудности. Она ограничивала свободу передвижения, вынуждала иногда трудиться в неблагоприятных условиях. Особенно тяжело она отражалась на сельском

²¹³ ГАРФ, Ф. 9415 с, оп. 3, д. 1406, л. 10.

населении, которое мобилизовалось на работу в промышленность, строительство, лесо- и торфоразработки.

Оторванность от семей, неблагоприятные бытовые условия, суровые правила труда военного времени, недостаточный уровень воспитательной работы – все это вызывало нередко самовольный уход с работы (дезертирство), что каралось законами военного времени. Деsertирство, если с ним не бороться, отрицательно сказывалось не только на ритме производства, но и отрицательно влияло на окружающих, порождало чувство безнаказанности, вседозволенности, недопустимые в военной обстановке. Как свидетельствует практика, на предприятиях г. Горького значительную часть дезертиров составляли эвакуированные, которые по мере освобождения их родных мест от оккупации самовольно покидали работу и уезжали на родину и в письмах подбивали на дезертирство оставшихся. В силу этого борьбе с дезертирами труда придавалось первостепенное значение.

На органы милиции возлагалась обязанность по розыску лиц, покинувших производство, а также осужденных за эти проступки народными судами или военными трибуналами заочно. При расследовании причин дезертирства выявлялось, что некоторые рабочие покидали предприятия из-за плохого питания, утери карточек, по болезни. Определенное число ссылалось на семейные обстоятельства (это были в основном женщины), а также на тяжесть работы.

Дезертировали в основном женщины и молодежь, проработавшая на предприятии менее года. Эта категория составляла временами 50 – 80% от общего числа дезертиров. В первом полугодии 1944 г. среди осужденных за дезертирство по г. Горькому женщины составляли 55,5%, молодежь в возрасте до 18 лет – 25,9%, а от 18 до 25 лет – 44,2%.²¹⁴

Работа по розыску дезертиров велась крайне неудовлетворительно. Поэтому приговоры дезертирам выносились, в основном, заочно. Например,

²¹⁴ НОЦДНИ, Ф. 3, оп. 180, д. 5, л. 103.

в 1943 г. заочно было осуждено до 80% дезертиров. Так же медленно разыскивались осужденные. В том же 1943 г. из осужденных по приговорам военных трибуналов было разыскано чуть более 50% всех дезертиров труда, в 1944 г. – приблизительно 35%.

Дезертиры, зная, что их действия караются законом военного времени, часто возвращались в родные места нелегально, скрывались в лесах, заброшенных жилищах, объединялись в банды и воровские шайки. В результате участились случаи грабежей магазинов, складов, хищений собственности колхозов, имущества жителей близлежащих деревень. В силу этого борьбе с дезертирами труда придавалось важное значение.

Но, как показала практика, одних репрессивных мер оказалось не достаточно. Лишь когда повсеместно на всех предприятиях серьезное внимание уделили условиям быта, развитию здравоохранения, коммунального хозяйства, была усилена воспитательная работа, когда мобилизованные на производство стали вовлекаться в социалистическое соревнование, только тогда текучесть кадров резко упала, а производительность труда и производственная дисциплина повысились. Например, в январе 1943 г. по сравнению с ноябрем 1942 г. количество дезертиров на предприятиях, выпускающих боеприпасы, уменьшилась более чем на 20%, а число прогулов – на 63%²¹⁵. Все это в итоге способствовало упрочению экономической и военной мощи государства.

Важное военное значение имела борьба с дезертирами из Красной Армии, а также с теми, кто уклонялся от мобилизации. Дезертиры возвращались в родные места, часто, скрывались от возмездия, организовывались в бандитские группы и шайки, грабили и терроризировали население, создавая напряженную обстановку в тылу. С ними органы милиции вели непримиримую борьбу. За 1941-1944 гг. только по Горьковской области было осуждено 12 тыс. дезертиров из армии, 840 из них, совершивших уголовные преступления, были приговорены к расстрелу.

²¹⁵ НОЦДНИ, Ф. 3, оп. 1, д. 365, л. 163.

В феврале-марте 1943 г. органами милиции было задержано 950 дезертиров, ликвидировано 19 бандитских групп. В постановлении бюро областного комитета ВКП (б) от 13 декабря 1943 года «Об усилении борьбы с преступностью» отмечалось, что преступность находится на высоком уровне. Особенно беспокоят побеги преступников из военно-пересыльных пунктов. Бюро обкома предложило:

1. Организовать дежурные камеры при судах.
2. Военным трибуналам усилить карательную политику.
3. Организовать 2 – 3 показательных процесса.
4. Решительно пресекать проявления преступности в армии.
5. Установить 50-километровую режимную полосу вокруг областного центра.
6. Военной разведке («Смерш») помогать милиции.
7. Усилить воспитательную работу среди молодежи.
8. Усилить милицейские посты на окраинах города, очистить рынки от уголовного элемента.
9. Контролировать пересыльный пункт областного военного комиссариата и передислоцировать его в Гороховецкие лагеря Московского военного округа.

Выполняя постановление бюро областного комитета ВКП (б) УНКВД 28 декабря 1943 г. своим решением «О мероприятиях по борьбе с преступностью» отменило выходные дни для сотрудников милиции, увеличило число милицейских постов и количество сотрудников на них. В решении также требовалось усилить дневное патрулирование, наладить паспортный режим, повысить ответственность каждого сотрудника за порученный ему участок работы.

Великая Отечественная война еще раз подтвердила, что от активности и помощи населения во многом зависит успешная организация общественного порядка, охрана социалистического имущества и имущества населения. Появлением всенародной активности граждан стали группы

самозащиты, рабочие пикеты по охране промышленных предприятий, а на селе специальные группы по охране конных дворов, складов, посевов и т.п. Первостепенное значение приобретали группы охраны общественного порядка, созданные из активных рабочих и колхозников, студентов. Газета «На страже» (орган УНКВД по Горьковской области) 31 января 1942 года отмечала, что «без их активной помощи не может быть полноценной борьбы с преступностью и нарушителями общественного порядка».

Группы охраны общественного порядка, работавшие под руководством милиции, принимали участие в контроле за соблюдением паспортного режима и правил светомаскировки. Они имели право проверять документы у всех подозрительных на территории своего района, поселка, деревни, а всех задержанных доставлять в сельский или поселковый совет или в ближайшее отделение милиции.

В Горьковской области наибольших успехов в охране общественного порядка добилась милиция Пильнинского и Б. Мурашкинского районов, где в течение 1942 года были созданы и активно работали в каждом сельсовете группы охраны общественного порядка. Опираясь на них, милиция вела активную борьбу с расхитителями колхозного хлеба. А в Починковском районе, благодаря помощи общественности, милиция обезвредила группу лиц, грабивших общественные пасаки.

Особенно большую помощь общественники оказывали во время посевной и уборочной: они помогали в охране семян, инвентаря, устанавливали на дорогах заслоны, не допуская хищений и потерь зерна при транспортировке.

Группы охраны общественного порядка помогали милиции обнаруживать и изымать оружие у преступников и у населения в прифронтовой полосе. Только за два с половиной года войны с их помощью обнаружены и изъяты 188 пулеметов, 177 696 винтовок, 4 670 револьверов и большое количество боеприпасов²¹⁶.

²¹⁶ История советской милиции: В 2 томах. М., 1977. Т. 2., С. 92.

Значительную помощь милиции оказывали бригадмилыцы. Хотя в годы войны численность их в силу объективных причин сократилась, Например, в 1943 г. насчитывалось 91 750 бригадмилыцев, а в 1944 г.— 87 380, тем не менее их помощь была реальной. Бригадмилыцы совместно с милиционерами проводили рейды, проверяли документы, осуществляли контрольные закупки в предприятиях торговли и общественного питания, следили за сохранностью и использованием материальных ценностей.

Однако самый существенный вклад в охрану общественного порядка, народнохозяйственных и военных объектов — заводов, мостов, линий связи, МТС, зданий государственных учреждений и т. д. внесли созданные в первые годы войны истребительные батальоны и отряды.

Придавая важное значение крепкому, хорошо организованному тылу, СНК СССР 24 июня 1941 г. принял постановление «Об охране предприятий и учреждений и создании истребительных батальонов» и «О мероприятиях по борьбе с парашютными десантами, диверсантами противника в прифронтовой полосе». В эти формирования вступали, как правило, люди, не пригодные к службе в действующей армии по возрасту, состоянию здоровья. В их числе были и женщины в возрасте 18 — 25 лет. Следовательно, истребительные батальоны формировались с таким расчетом, чтобы их состав в дальнейшем не подвергался серьезным изменениям, а при хорошей подготовке был бы в состоянии выполнять боевые задания.

На командные должности в батальоны направлялись работники НКВД и милиции. В их обязанности входило формирование батальонов, вооружение личного состава, организация боевой учебы и политико-воспитательной работы. Уже к концу 1941 года по всей стране, особенно в западных районах, сформировано 1755 истребительных батальонов общей численностью 328 тысяч человек. В Горьковской области, например, к октябрю 1941 года создано 74 истребительных батальона численностью 13

700 человек, в Ленинградской области – 168, Смоленской – 25, Сталинградской – 66²¹⁷.

Для руководства истребительными батальонами в отделах и управлениях НКВД создавались специальные штабы. Общее же руководство ими осуществлял Центральный штаб при НКВД СССР²¹⁸.

Кроме борьбы с вражескими диверсантами и парашютистами, а также участия в охране общественного порядка и борьбе с преступностью, на базе истребительных батальонов осуществлялась подготовка резервов для Красной Армии. Только в 1942 году в целом по стране истребительные батальоны и отряды подготовили около 40 тыс. бойцов для Красной Армии и около 29 тыс. – для партизанских отрядов²¹⁹.

Истребительные батальоны и отряды успешно справлялись с возложенными на них задачами, много сделали для ликвидации вражеских элементов в тылу, для обеспечения прочного общественного порядка в прифронтовых и тыловых районах страны.

Война самым отрицательным образом сказывалась на положении многих детей. Резко возросла безнадзорность и беспризорность, выросла детская преступность. Например, количество преступлений, совершенных несовершеннолетними в 1942 году, возросла по сравнению с 1941 г. на 61%, в 1944 г. – на 181%. Несмотря на это наше законодательство не усилило ответственности несовершеннолетних за совершаемые преступления. Главный упор был сделан на воспитательную работу с детьми и подростками, а вся работа с несовершеннолетними правонарушителями легла на плечи милиции.

Не секрет, что преступления в основном совершались беспризорниками, родители которых погибли на фронте, при эвакуации, при бомбежках. Модным стало стремление среди детей во что бы то ни стало раздобыть оружие и попасть на фронт. В ряде мест подростки объединялись

²¹⁷ См.: НОЦДНИ, Ф. 3, оп. 1, д. 305, л. 277

²¹⁸ См.: Биленко С. В. На охране тыла страны: Истребительные батальоны и полки в Великой Отечественной войне 1941 – 1945 гг. М., 1988. С. 27.

²¹⁹ Архив УВД Нижегородской области, д. 45, л. 264.

в группы и совершали разбойные нападения с применением огнестрельного оружия. Поэтому ГУМ НКВД СССР издал специальную директиву, в соответствии с которой на местах организовывали специальные оперативные группы для выявления и изъятия у подростков оружия и боеприпасов.

Важными мерами по организации борьбы с детскими правонарушениями явилось постановление СНК СССР от 23 января 1942 года «Об устройстве детей, оставшихся без родителей» и от 15 июня 1943 года «Об усилении мер борьбы с детской беспризорностью безнадзорностью и хулиганством». В этих постановлениях разработаны меры по предупреждению детской беспризорности. В соответствии с постановлением от 15 июня 1943 года НКВД СССР открывались детские колонии для содержания в них несовершеннолетних преступников (в возрасте от 11 до 16 лет). Уже к концу 1943 года общее число мест в этих колониях достигло 50 тысяч.

В июле 1944 г. Советское правительство приняло постановление «Об увеличении количества детей в детских трудовых воспитательных колониях НКВД СССР и материальном обеспечении детских и трудовых воспитательных колоний». В стране дополнительно было открыто 25 колоний на 10 тысяч детей, в т.ч. в Горьковской, Кировской, Куйбышевской, Саратовской, Сталинградской и других областях.

Своевременность этих мер была очевидной: численность беспризорных и безнадзорных детей не уменьшалась, росло и число преступлений, совершаемых ими. Милицией было изъято с улиц, рынков, при массовых облавах и обходах в 1942 г. около 377 тыс. беспризорных и безнадзорных детей, в 1943 г. – около 800 тыс. (277948 и 524497 соответственно), в 1944 г. – 432 898 и 740 770 человек.²²⁰

Уже с 1944 года преступность несовершеннолетних, благодаря принятым мерам, стала заметно сокращаться. Только в 1945 г. она по

²²⁰ ГАРФ, Ф. 9415 с, оп. 3, д. 23 а, л. 49.

сравнению с 1944 г. сократилась на 46,8%. Уменьшилось и число несовершеннолетних, привлеченных к уголовной ответственности.

За годы войны возросло число детских комнат милиции: если в 1943 г. их было 633, то в 1944 г. уже 1058. В крупных городах открывались детские приемники-распределители. Например, через Горьковский приемник-распределитель только в 1942 году прошли 1177 детей из различных областей страны. Работники милиции не только изымали детей с улиц, но и добивались устройства их на работу, учебу, в детские дома или колонии для несовершеннолетних.

Серьезное внимание они уделяли помощи родителям и родственникам в поисках потерявшихся детей. Важную роль в этом сыграли Центральный справочный адресный стол, а также справочные адресные детские столы при областных и краевых УНКВД. В этих справочных столах регистрировались все дети, которые находились в приемниках-распределителях, а также направленные милицией в детские учреждения, на учебу в ФЗО, РУ, на производство. На 1 апреля 1944 г. Центральный справочный детский стол содержал 422 272 учетных карточки. За четыре месяца 1944 года поступило 9458 запросов, по которым разыскано 3013 детей²²¹.

Таким образом, работники милиции в годы войны проделали огромную работу по предотвращению детской беспризорности и безнадзорности, а в итоге и детской преступности.

Вопрос 4. На фронтах Великой Отечественной войны

С первых дней войны мужественно и героически сражались с врагами и работники милиции. В Красную Армию мобилизовано 25% личного состава милиции; 8 тысяч коммунистов и комсомольцев вступили в истребительные батальоны и народное ополчение, а также ушли добровольцами на фронт. В

²²¹ ГАРФ, Ф. 9415 с, оп. 3, д. 1409, л. 80

целом изъявили желание уйти на фронт добровольцами до 75% личного состава милиции страны.

Из Горьковской школы милиции, например, в 1941 – начале 1942 гг. на фронт ушли свыше 120 человек. Среди них и заместитель начальника школы А.Д. Сахаров, начальник курса С.И. Работин, начальник учебно-строевого отдела Л.Ф. Кононов. С.И. Работин был удостоен высоких правительственных наград – орденов Ленина, Красного Знамени, Отечественной войны и многих медалей. В октябре 1944 г. после ранения был демобилизован, и после выздоровления вернулся на службу в милицию.

При обороне городов милиционеры совместно с бойцами Красной Армии участвовали в боевых операциях против фашистов. Например, при обороне Тулы около 400 милиционеров выступили на передовые позиции и обороняли город по фронту шириной в 3 км. Батальон милиции героически сражался 5 дней, после чего был отозван для выполнения своих непосредственных обязанностей.

10 августа 1941 г. для охраны тылов Южного фронта создана специальная бригада из милиционеров Молдавии, Украины и южных районов России. Возглавлял ее заместитель наркома внутренних дел Молдавии генерал П.А. Орлов. Первоочередной задачей этой бригады была организация заградительных отрядов по борьбе с дезертирством, охрана коммуникаций, военных объектов, наведение порядка и регулирование на дорогах. 5 ноября 1941 г. она была переоформлена в дивизию милиции войск НКВД в составе трех полков. Лишь летом 1943 г. в соответствии с приказом НКВД СССР, требовавшим возвращения в родные места украинских и молдавских милицейских кадров, милиционеры стали покидать дивизию и по мере освобождения родных краев возвращались к основной службе²²².

В июле 1941 г. при обороне Могилева участвовал сводный батальон из бойцов истребительного батальона, милиции и курсантов Минской школы

²²² Боевому пути милицейской дивизии посвящена работа А. Мисочника «По дорогам фронтовым». Кишинев, 1975.

милиции под командованием капитана К.Г. Владимирова. Около 6 суток батальон отражал атаки противника. Из личного состава батальона в живых осталось только 19 человек. При обороне г. Витебска мужественно дрались с врагом четыре истребительных батальона под командованием зам. начальника управления милиции города Л. Радюка.

Героически боролись с врагами защитники Ленинграда. Среди них немало было и милиционеров, и бойцов истребительных отрядов. В составе 91-й стрелковой дивизии, защищавшей Ленинград, сражался милицейский полк, созданный из курсантов милицейских школ и сотрудников городских отделов милиции. 5 августа 1944 г. Указом Президиума Верховного Совета СССР за доблесть, мужество и образцовое выполнение обязанностей ленинградская милиция награждена орденом Красного Знамени.

При защите г. Пушкина отличился истребительный батальон и отряд милиции под командованием начальника отдела милиции города И.А. Яковлева. За мужество и героизм И.А. Яковлев награжден орденом Красной Звезды.

На фронтах Великой отечественной войны героически сражались и горьковские милиционеры. Полторы тысячи сотрудников горьковской милиции ушли на фронт.

Многие из горьковчан стали защитниками Ленинграда. В 268 дивизии НКВД с врагом сражались несколько сот сотрудников областного УНКВД. Всей стране, и особенно жителям осажденного Ленинграда, памятен подвиг 11 солдат под руководством командира отделения Василия Власова (все отделение полностью состояло из сотрудников управления НКВД Горьковской области). «Лучше умрем, товарищи. Ни шагу назад!» Они отбили пять атак численно превосходившего их врага. За этот подвиг командир и его товарищи в октябре 1941 г. были награждены орденами Красной Звезды.

Общественный деятель Испании Долорес Ибаррури говорила: «Ежедневно и ежечасно я слежу за тем, как покрывают себя славой бойцы

Красной Армии. Мальцев, Ореханов, Николаев, Втюрин – никогда не забуду я Ваших имен. Вы отместили гитлеровским шакалам за кровь моего сына. Вы будете радостью и гордостью для народа и для Ваших семей»²²³. Среди упомянутых ею имен имена горьковских милиционеров.

В воспоминаниях подполковника милиции, политрука Петра Степановича Глухова отмечалось, что в боях за город Мга в новогоднюю ночь на 1 января 1942 г. горьковчанин – автозаводец Николай Чижов ворвался в укрепления гитлеровцев и захватил участок свыше 300 метров в глубину, истребив немало гитлеровцев, которые праздновали приход Нового года.

У города Пушкино появилось свыше пятидесяти танков и мотоциклов врага. Командир особого противотанкового дивизиона сотрудник УНКВД по Горьковской области старший лейтенант П. Саенко приказал подпустить танки на 300-400 метров и открыть огонь. Вот уже совсем близко враги. Слышен лязг гусениц танков, крики фашистов. И на эту колонну обрушился шквал огня. Запылало несколько танков и более тридцати мотоциклов. Горьковский милиционер Каюм Рахманов вместе с пулеметным расчетом оборонял высоту, занимавшую ключевую позицию в обороне наших войск. От взрыва снаряда погибли все его товарищи, и он один в течение длительного времени отбивал ожесточенные атаки фашистов.

Ленинград защищали и многие другие горьковчане: Борис Николаев, бывший заместитель начальника Лукояновского РОВД Горьковской области, милиционеры автомобильного батальона А.Т. Мордвинкин, А.А. Белянкин, С.В. Панин, Ф.И. Иванов, командир автомобильного полка С. С. Ветехин, сотрудник государственной безопасности областного УНКВД С.Г. Серебровский, сотрудники милиции из Сормова С.С. Сидоров, В.Н. Коннонов, И.И. Гущин, Е.В. Месхин и многие другие.

Одна из немногих школ милиции, которые функционировали в годы войны, была Горьковская. Подавляющее число выпускников направлялось в прифронтовые города. 1 и 2 марта 1942 г. школа произвела досрочный

²²³ Архив музея истории полиции ГУВД Нижегородской области.

выпуск: 93 курсанта были откомандированы в осажденный Ленинград для несения службы по охране общественного порядка. Это – И.М. Архипов, И.А. Королев, П.А. Хозычев, Я.А. Ловков, Е.Я. Яковлев и другие. Все они длительное время несли там нелегкую службу. 35 выпускников были направлены под Смоленск. Осенью того же года 135 курсантов были направлены для поддержания общественного порядка в другие районы прифронтовой полосы.

Во время обороны г. Севастополя сформирован истребительный батальон из работников милиции города и других районов Крыма. Этот батальон был в распоряжении военного командования и использовался для борьбы с диверсионными группами противника в районах города, а также выполнял специальные задания. Газета «Известия» 3 июля 1942 г. писала: «Не раз севастопольские милиционеры с винтовкой в руках шли на передовые позиции, чтобы принять участие в боях»²²⁴.

Трудно, практически невозможно назвать города, где бы милиция не отличилась при их обороне. Сталинград, Москва, Курск, Воронеж и сотни других городов благодарны работникам милиции за ее вклад в защиту от врага. За мужество, проявленное при отражении налетов вражеской авиации, весь личный состав милиции Москвы, например, получил благодарности наркома внутренних дел, а 49 наиболее отличившихся милиционеров удостоены высоких правительственных наград.

Немало милиционеров за свои героические поступки на фронтах Великой Отечественной войны были удостоены звания Героя Советского Союза. Среди них – и горьковские милиционеры.

В августе 1942 г. милиционер 8-ого отделения милиции города Горького М.Ф. Ларин, в числе других добровольцев прибывает на Ленинградский фронт. За мужество и отвагу, проявленную в первых боях, получает орден Славы 3-ей степени. После прорыва блокады М.Ф. Ларин в

²²⁴ См.: Советская милиция, 1977. № 7, С. 42.

составе Третьего Прибалтийского фронта участвует в боях за освобождение Литвы, где награждается двумя орденами Красной звезды.

29 января 1945 г. командир взвода пулеметчиков М. Ф. Ларин получил боевую задачу: в составе подразделения форсировать залив Куршю – Марес и захватить плацдарм врага. Под прикрытием дымовой завесы пулеметчики перебрались через залив и открыли шквальный огонь по гитлеровцам. Враг пытался сбросить отважных бойцов в залив и добить их там. Фашисты неоднократно переходили в атаки, кольцо врага сжималось. Раненый Ларин поднялся и повел остатки своего взвода в атаку. Он погиб, лично уничтожив 15 фашистов. Взвод коммуниста М.Ф. Ларина свою задачу выполнил. Занятый его взводом плацдарм был удержан, несмотря на превосходящие силы противника. За совершенный подвиг М.Ф. Ларину Президиумом Верховного Совета СССР было присвоено звание Героя Советского Союза. На обелиске, установленном в Паланге, высечено его имя.

Владимир Васильев, милиционер линейного отдела станции Горький, так же, как и Михаил Ларин, добровольцем идет на фронт летом 1942 г. Вплоть до завершающего периода войны он служит в подразделении конников. Гвардеец-конник командир взвода В.В. Васильев участвовал в Висло – Одерской операции. Во время форсирования реки Одер в феврале 1945 г. его подразделение одним из первых справилось с поставленной задачей, а закрепившись на противоположном берегу, сдерживало наседавших на них фашистов. Это был его последний бой. Указом Президиума Верховного Совета СССР от 24 марта 1945 г. В. В. Васильеву было присвоено звание Героя Советского Союза.

Храбро воевал милиционер 1 отделения милиции г. Горького Хафиз Зарипов. При прорыве обороны противника южнее Мелитополя командир пулеметного расчета Зарипов лично уничтожил 12 фашистов и двоих в рукопашной схватке ножом. Четыре раза немцы бросались в контратаку, пытаясь сбросить советских воинов с захваченной высоты. Все атаки были

отбиты. За этот бой Зарипов был удостоен полководческой награды – ордена Богдана Хмельницкого.

22 августа 1944 г., при форсировании водной преграды в Одесской области он в составе своего подразделения, ночью, скрытно для врага, завершил форсирование Днестровского лимана. Вдруг рядом с Зариповым ожил дзот противника. Вражеский крупнокалиберный пулемет открыл огонь по входившим в залив советским катерам. Хафиз понял, что именно он должен заставить замолчать эту адскую машину. На поясе у него уже не было гранат. Молчал и автомат: кончились патроны. Хафиз бросился на амбразуру ДЗОТа, повторив подвиг А. Матросова. Катера прошли дальше вперед, боевая задача была выполнена. Приказом командования 46 армии от 11 октября 1944 г. гвардии сержант Х.Ш. Зарипов награжден орденом Отечественной войны 1-й степени.

Из наградного листа Хафиза Шалаевича Зарипова:

Ф.И.О. – Зарипов Хафиз Шалаевич.

Год рождения – 1906.

Партийность – Член ВКП (б).

Место жительства: город Горький, Урожайный переулок, д. 14, кв. № 3.

Звание и должность: гвардии старший сержант, командир пулеметного расчета 10 ОГП АВ.

Участие в Великой Отечественной войне: с 1942 г. – Сталинградский, Южный, 4-й, 3-й Украинский фронты.

Награды: орден Красного Знамени, орден Богдана Хмельницкого, медаль «За отвагу».

Большой вклад в развертывании всенародной борьбы в тылу гитлеровских войск принадлежит также и работникам органов внутренних дел. Именно они в большинстве случаев возглавляли партизанские отряды и группы. Нередко партизанские отряды создавались на базе истребительных отрядов и батальонов. Например, на Украине в первый год войны к партизанским действиям приступили 109 истребительных отрядов. К

первому января 1942 г. в тыл врага на оккупированную территорию Украины были направлены 6236 командиров и бойцов истребительных отрядов для организации там партизанских отрядов²²⁵.

В период битвы под Москвой в составе 43 армии действовала партизанская группа из 54 человек подготовленная на территории Горьковской области под руководством А.И. Брюханова, который встретил войну на границе в должности начальника пограничной заставы. Группа собирала разведывательные данные, уничтожила ряд огневых точек врага, нарушала вражескую телефонную связь. Бойцы группы уничтожили свыше 50 фашистов. За героизм, мужество и отвагу около 20 бойцов группы были представлены к боевым наградам. Подписал наградные документы Г. К. Жуков.

Еще одна подобная группа была подготовлена и отправлена в окрестности Ленинграда весной 1942 г.

В конце 1941 г. была создана отдельная мотострелковая бригада особого назначения НКВД СССР для выполнения особых заданий в тылу врага. Укомплектована она добровольцами, преимущественно работниками органов внутренних дел. Ее главными задачами были: ведение разведки, минирование дорог, зданий и сооружений, десантные боевые операции в тылу врага. На базе этой бригады готовились кадры для заброски во вражеский тыл: радисты, подрывники, минометчики, парашютисты, водители и т.п. В тыл заброшены 212 специальных отрядов и групп численностью 7316 человек. Они провели 1084 боевые операции, уничтожили около 137 тыс. фашистов, 2045 немецких агентов и т.д.²²⁶

Специальные истребительные батальоны для действия во вражеском тылу готовились на базе УНКВД Горьковской, Ярославской, Московской, Тульской и других областей. После выполнения заданий они возвращались из-за линии фронта на свои базы.

²²⁵ Биленко С. В. На охране тыла страны: Истребительные батальоны и полки в Великой Отечественной войне 1941 – 1945. -М., 1988. С. 216.

²²⁶ Советская милиция: История и современность... С.179.

Широкое участие работников НКВД в тылу врага не было случайным делом. Они хорошо знали специфику разведывательной и диверсионной подрывной работы, т.к. опыт борьбы с преступниками, накопленный в мирное время, пригодился в суровой военной обстановке. Они обладали хорошим опытом конспиративной работы и несли менее ощутимые потери. Тем не менее тысячи милиционеров пали в борьбе с фашистами. Только из московской милиции в тылу врага погибли 4000 человек²²⁷.

С начала массового изгнания гитлеровцев с временно оккупированных территорий там сразу же стали восстанавливаться органы власти. Одними из первых в освобожденные районы вступали милиционеры и приступали к своим непосредственным обязанностям. Они брали под охрану все народнохозяйственные объекты, выявляли вражеских пособников, налаживали паспортную систему, участвовали в разминировании освобожденной территории, изымали оружие и взрывчатые вещества у населения. Особенно активно эта работа проводилась в сельских районах.

Однако первоочередной задачей было восстановление и охрана правопорядка. Для этого необходимо было укомплектовать вновь создаваемые органы кадрами. Большую помощь в этом оказывали правоохранительные органы тыловых районов, которые командировали лучших своих работников для службы в милиции в освобожденные села, деревни и города, а также школы милиции, которые значительную часть своих выпускников направляли туда. Например, в апреле 1944 г. на Украину и в Молдавию направлен весь выпуск курсов усовершенствования Высшей школы НКВД СССР. А выпускники Горьковской межобластной школы транспортной милиции НКВД СССР, начиная с 1944 г., направляются преимущественно в западные районы страны – Львов, Кишинев, Винницу, в Эстонию, Литву, Брест.

На руководящую работу в освобожденные от врагов районы направлялись высококвалифицированные кадры. Например, начальником

²²⁷ Солдаты народа. - М., 1974. С. 6.

УНКВД Львовской области был назначен Е.С. Грушко, который всю войну возглавлял ленинградскую милицию.

Большое место в деятельности милиции после изгнания оккупантов приобрела борьба с бандитизмом. Только в западных районах Украины в борьбе по ликвидации националистических банд участвовали 3366 работников милиции, при этом они изъяли более 7000 единиц различного оружия и задержали 24 тыс. бандитов.

Многие бойцы партизанских отряды по мере освобождения территории от фашистов передавались в распоряжение НКВД для укомплектования кадров милиции. Большую помощь органам НКВД оказали и регулярные войска Советской Армии.

Деятельность милиции в годы войны со всей очевидностью свидетельствовала: несмотря на сложнейшую ситуацию, кадровую проблему, неимоверное увеличение объема работ и нечеловеческие нагрузки, милиция с честью справилась с выпавшими на ее долю трудностями. Подавляющее число милиционеров с достоинством исполнили свой долг перед народом, перед Родиной, часто погибая на боевом посту.

Милиция с честью прошла через суровые испытания военных лет, доказав своим трудом, мужеством и доблестью преданность Родине. Их деяния были высоко оценены. Тысячи работников органов внутренних дел в 1945 г. были награждены орденами и медалями. Например, только в горьковской милиции в первой половине 1945 г. государственные награды получили 1084 сотрудника.

ЛЕКЦИЯ 7. Развитие и совершенствование органов внутренних дел после Великой Отечественной войны (1945-1985)

Вопрос 1. Организационно-структурные изменения в милиции после Великой Отечественной войны

Война окончена. Однако ее последствия еще долго будут преодолеваться нашим народом. Разгул преступности, спекуляция, детская беспризорность – вот далеко не полный перечень пороков, оставшихся после войны. Поэтому милиция, как и прежде, главное внимание в своей работе продолжала уделять охране правопорядка, борьбе с преступностью, посягательствами на государственное имущество, спекуляцией, детской беспризорностью и безнадзорностью и другим.

Советское правительство в соответствии с законом «О пятилетнем плане восстановления и развития народного хозяйства» предприняло ряд мер организационно-управленческого характера. В марте 1946 года по решению V сессии Верховного Совета СССР Совнарком СССР преобразовался в Совет Министров, соответственно НКВД СССР – в МВД СССР.

Вскоре в самом аппарате МВД произошли существенные структурные изменения. Например, в июне 1946 г. административный отдел ГУМ МВД СССР был упразднен, а его функции переданы паспортному столу. В том же году серьезной реорганизации подвергся уголовный розыск: отдел уголовного розыска ГУМ МВД СССР преобразовался в Управление уголовного розыска, в свою очередь были реорганизованы все низовые звенья уголовного розыска.

В 1947 году отдел БХСС ГУМ МВД СССР был преобразован в УБХСС. Реорганизации подверглись подразделения милиции столицы СССР и столиц союзных республик, а также всех режимных городов. Милиция там стала строиться по войсковому принципу и на них распространялись уставы Красной Армии.

В феврале 1948 г. в составе ГУМ МВД СССР и управлениях милиции на местах появились следственные отделы. Наконец, в 1949 году милиция была передана в Министерство государственной безопасности, что повлекло за собой дальнейшие структурные изменения.

Совершенствуется нормативная база деятельности милиции. В 1948 г. принимается Дисциплинарный устав, а также Устав патрульно-постовой службы. В октябре 1952 года с целью дальнейшего улучшения охраны социалистической собственности создается вневедомственная сторожевая охрана при органах милиции.

После смерти И.В. Сталина была предпринята очередная попытка централизации всей правоохранительной работы в стране: в апреле 1953 года МВД и МГБ слились в единое Министерство внутренних дел во главе с Л.П. Берия, который до этого занимал пост первого заместителя председателя Совета Министров СССР. Л.П. Берия начал с того, что стал постепенно удалять из МВД тех работников, которые пришли на руководящую работу из партийных органов. На должность начальника ГУМ МВД СССР был назначен кадровый чекист Н.П. Стаханов. Из подчинения МВД выводятся строительные главки, а ГУЛАГ передается Министерству юстиции.

27 марта 1953 г. Принимается Указ Президиума Верховного Совета СССР об амнистии, в соответствии с которым из лагерей и тюрем выпустили на свободу 1.181.624 человека из 2,5 млн. Осужденных. Среди амнистированных было немало опасных преступников, в результате чего страну в очередной раз захлестнул вал преступности.

По предложению Берия права Особого Совещания при МВД значительно урезаются. Намечались и другие шаги по реорганизации правоохранительной деятельности в стране. Однако уже после июльского (1953 г.) пленума ЦК КПСС, на котором Берия был снят со всех постов, Центральный комитет КПСС, усмотрев в качестве важнейшей причины роста преступности в стране нарушения правоохранительными органами законности и прав граждан, поставил задачу перестроить управление ими и

взять их под свой контроль. Это видно из некоторых документов, принятых в то время. Например, в постановлении правительства «О мерах по укреплению охраны общественного порядка и борьбе с уголовной преступностью» от 27 августа 1953 года вся вина за резкое обострение криминогенной обстановки в стране возлагалась на органы милиции, а работа ее была признана неудовлетворительной.

12 марта 1954 года Центральный комитет принимает очередное постановление о работе МВД «Об основных задачах МВД». В соответствии с ним органы безопасности выводятся из состава МВД, что вело к децентрализации правоохранительной системы страны. Постановлением вновь отмечается, что высокая криминогенная обстановка являет собой результат неудовлетворительной работы милиции и просчеты в воспитании кадров. Следует заметить, что общественность страны впервые была ознакомлена с более или менее реальным положением дел в борьбе с преступностью.

В конце 1954 года состоялось совещание руководящих работников милиции страны, на котором политотдел ГУМ МВД СССР проанализировал мероприятия, осуществленные министерством по выполнению постановления Центрального комитета, а также первые результаты этой работы. Было отмечено, что реализация этого и других постановлений не привела к улучшению работы милиции и повышению квалификации ее работников. Для исправления ситуации МВД СССР принимает решение об укреплении связей милиции с трудящимися и их общественными организациями. А вскоре ЦК ВЛКСМ направил в бригады содействия милиции десятки тысяч комсомольцев.

В январе 1955 года принимается решение о создании Министерства внутренних дел Российской Федерации. 22 февраля 1955 года министерство создается и министром назначается Н. П. Стаханов, работавший в то время первым заместителем министра внутренних дел СССР и начальником ГУМ МВД СССР.

Министром же внутренних дел СССР продолжал оставаться Круглов. В начале февраля 1956 г. в МВД СССР работала правительственная комиссия по передаче дел новому министру Н.П. Дудорову (1956 – 1960). При этом работа МВД СССР была признана неудовлетворительной.

Министр внутренних дел СССР Н.П. Дудоров, выступая в марте 1956 года на совещании с министрами внутренних дел союзных республик, заявил, что «...у нас, в органах милиции, очень много преступлений совершают сами работники милиции. Это тягчайшее зло». Далее он отметил низкий общеобразовательный уровень милиционеров: 46% личного состава имеют низшее образование, 42% имеют образование ниже среднего, т. е. почти половина сотрудников полуграмотная.

Министерство разработало конкретные мероприятия для улучшения работы по подготовке и воспитанию кадров. В 1956 – 1958 гг. сеть учебных заведений, особенно средних школ, резко увеличилась. Большинство из них стало специализироваться на подготовке сотрудников для конкретных служб. В большинстве краевых, областных и республиканских центров начинают работать учебно-консультационные пункты. Для того, чтобы поднять авторитет милиции, а также стимулировать ее сотрудников в работе, Президиум Верховного Совета СССР от 1 ноября 1950 года учредил медаль «За отличную службу по охране общественного порядка». Этой медалью награждены тысячи милиционеров. 23 декабря 1953 года МВД СССР учредил нагрудный знак «Отличник милиции».

25 октября 1956 года принимается постановление «О мерах по улучшению работы МВД СССР». В нем говорилось об усилении влияния партийных органов на работу милиции, о контроле партии над ее деятельностью. Одновременно было решено объединить органы МВД и милиции на местах в единое управление внутренних дел исполкомов Советов депутатов трудящихся. Тем самым восстанавливался давно отвергнутый жизнью принцип двойного подчинения: местным властям и вышестоящим органам МВД.

Теперь работа милиции стала целиком и полностью зависеть от партийной и советской номенклатуры. Вновь в органы стали направляться тысячи коммунистов и комсомольцев, абсолютно не знакомых со спецификой милицейской работы, но зато «подкованных» идеологически. Отныне контроль за работой правоохранительных органов полностью перешел к партийному руководству.

Однако на улучшении работы милиции подобные мероприятия не отразились. Профессиональный уровень сотрудников ОВД в результате постоянного вливания в его состав тысяч неквалифицированных работников сильно упал, что не могло не сказаться на состоянии борьбы с преступностью. Например, в РСФСР преступность в 1955 году по сравнению с 1954 годом выросла со 190,6 тысяч случаев до 215,5 тысяч, или на 13%. Раскрываемость же составила 85,5%²²⁸. Слабым было техническое оснащение российской милиции. Из 3445 городских и районных отделов милиции лишь 2440 имели по одной легковой или грузовой автомашине. Многие УВД МВД России не имели собственных телефонных станций. Лишь у 7,8% участковых уполномоченных были служебные телефоны²²⁹.

Тем не менее, принимается решение о сокращении численности сотрудников органов внутренних дел. В 1956 году милиция РСФСР сократилась на 7 тысяч человек, в 1958 году на 14331 человека. Всего же за 1956 – 1959 гг. численность органов внутренних дел сократилась на 15682 человека. Все это делалось в соответствии с постановлением ЦК КПСС от 5 ноября 1958 года «О повышении роли общественности в борьбе с преступностью и нарушениями общественного порядка».

Принятию подобных решений, казалось, благоприятствовала ситуация, которая складывалась в стране: в 1959 году в СССР насчитывалось 84 тысячи добровольных народных дружин и более 2 млн. дружинников. Одновременно сокращалось число уголовных дел, возбуждаемых милицией (примерно на

²²⁸ Некрасов В. Ф. Тринадцать «железных» наркомов. - М., 1995. С. 335.

²²⁹ Там же. С. 336.

26%), а также число лиц, привлекаемых к уголовной ответственности (примерно на 34%).

Появилась мысль, что можно вообще обойтись без общесоюзного МВД, возложив дела борьбы с преступностью на общественность. Предполагалось тем самым сэкономить государству немалые денежные суммы. 13 января 1960 года МВД СССР было упразднено, а все его функции передавались МВД союзных республик, которые в октябре 1962 года преобразовались в министерства охраны общественного порядка (МООП).

Министром внутренних дел РСФСР был назначен В.С. Тикунов (1961 – 1966 гг.), который довольно смело ставил перед ЦК КПСС многие вопросы, связанные с совершенствованием правоохранительной деятельности. В частности, он предложил принять на вооружение милиции резиновую палку, наручники, взрывпакеты со слезоточивым газом, что и было сделано в июле 1962 года. Он неоднократно ставит перед правительством вопрос о необходимости твердого соблюдения табеля положительности, которые едва выполнялись на 20 – 40%. Да и они были крайне занижены.

18 января 1964 года он направляет в Совет Министров СССР письмо, где просит выделить дополнительно к фондам на 1964 год 1100 автомашин, 1620 радиостанций, 770 диктофонов и магнитофонов и другую технику. Впервые ставится вопрос о предоставлении работникам милиции права бесплатного проезда на городском транспорте.

В феврале 1964 года Совмин СССР удовлетворил многие заявки министра внутренних дел РСФСР.

Немаловажное значение для укрепления милиции и повышения ее авторитета имело постановление ЦК КПСС И Совета Министров СССР «О мерах по улучшению деятельности советской милиции» (август 1962 г.). В нем предусматривался широкий круг мер по укреплению личного состава, улучшению политического воспитания, повышения квалификации оперативных работников, рядового и начальствующего состава.

В это же время (т. е. в августе 1962 г.) Совет Министров СССР утвердил Положение о советской милиции, в котором нашли отражение изменения, происшедшие в милиции после принятия 25 мая 1931 года Положения о рабоче-крестьянской милиции. В нем, в частности, признавалось целесообразным введение принятия всем личным составом в торжественной обстановке Присяги. Учреждались Красные Знамена для республиканских, краевых, областных управлений милиции, крупных гарнизонов, учебных заведений и т.д. Совет Министров постановил отмечать ежегодно 10 ноября День советской милиции.

Положение о милиции устанавливало, что на работу в милицию принимаются граждане с высокими морально-политическими качествами, преданные Родине. Работники милиции должны иметь необходимую профессиональную подготовку, быть честными и бдительными, самоотверженно выполнять свой служебный долг.

Все права, которыми наделялись сотрудники милиции, должны осуществляться на основании закона и в установленном в законе порядке. К работникам милиции отныне стали предъявляться высокие требования. Они должны обладать высокой культурой, развитым чувством ответственности, обостренным чувством справедливости.

Практика показала, что упразднение МВД СССР в общем себя не оправдало, такое решение было непродуманным, руководство работой милиции усложнилось, были сокращены штаты, нарушились межреспубликанские связи, медленно внедрялись новейшие достижения науки в правоохранительную деятельность. В июле 1966 года Президиум Верховного Совета СССР издал указ «Об образовании союзно-республиканского министерства охраны общественного порядка»²³⁰. Министром был назначен Н.А. Щелоков (1966 – 1982 гг.).

В составе нового министерства формировались наиболее важные управления – Главное управление милиции, Главное управление мест

²³⁰ Советская милиция: история и современность (1917-1987). – М.: Юрид. лит., 1987. – С. 189.

заклучения, Следственное управление и др. В ноябре 1968 года МООП переименовывается в МВД. Это повлекло за собой очередные структурные преобразования, особенно на местах, где на базе управлений милиции создавались управления внутренних дел, включающие в себя такие отделы, как следствие, исправительных работ, госпожарнадзора и т. п. Отныне не только милиция, а все органы внутренних дел стали структурными подразделениями исполкомов Советов.

В 1969 году прекратило свое существование Главное управление милиции. На его базе создали ГУООП, ГУУР, УБХСС, УГАИ и др. Таким образом, было достигнуто единообразие центрального аппарата и местных аппаратов милиции.

Для координации оперативного руководства отраслевыми и функциональными службами создаются штабные подразделения во главе со штабом МВД СССР. С 1971 года в системе МВД стала формироваться новая служба – служба профилактики преступлений.

16 июня 1972 года Совет Министров СССР утвердил Положение о министерстве внутренних дел, а 8 июня 1973 года был принят Указ Президиума Верховного Совета СССР «Об основных обязанностях и правах советской милиции по охране общественного порядка и борьбе с преступностью». В нем серьезное внимание уделено профилактике правонарушений, отныне подобной работой стали заниматься все службы милиции, независимо от сферы их деятельности. В том же году принимается новое Положение о советской милиции, в котором была определена ее новая структура, основанная на специализации служб, предусматривалось создание единых органов внутренних дел в районном звене, а также организация милиции на воздушном транспорте.

Новое положение расширяло обязанности милиции по профилактике преступлений, борьбе с пьянством, туеядством, хулиганством и другими антиобщественными проявлениями, предусматривало новые обязанности по

осуществлению надзора за лицами, условно осужденными, с обязательным привлечением к труду и т.п.

23 октября 1973 года Президиум Верховного Совета СССР принял Указ «О специальных званиях рядового и начальствующего состава органов внутренних дел», а Совет Министров СССР утвердил Положение о прохождении службы рядовым и начальствующим составом органов внутренних дел.

В эти же годы, как и в шестидесятых, большую помощь милиции в охране общественного порядка продолжала оказывать общественность.

Во многих городах стали открываться общественные пункты охраны правопорядка. А из наиболее подготовленных дружинников стали формировать сводные оперативные отряды. На многих предприятиях, стройках и других организациях создаются и активно функционируют группы и советы профилактики.

На рубеже 60 – 70-х годов был осуществлен ряд мероприятий по совершенствованию деятельности уголовного розыска. В частности, получила свое дальнейшее развитие концепция по созданию в аппаратах уголовного розыска специализированных подразделений по борьбе с конкретными видами преступлений. При этом особое внимание уделяется совершенствованию форм и методов борьбы с квартирными и карманными кражами, преступлениями против личности и т.д.

В 70-х годах шел напряженный поиск оптимального варианта организации службы участковых инспекторов. В 1973 году она была передана в уголовный розыск, где и составила основу профилактической службы, что в итоге привело к усилению связи участковых с населением. В 1983 г. профилактическая служба ликвидируется, а участковые выводятся из состава уголовного розыска. До 1986 года участковые инспекторы оказались как бы «не у дел». Они постоянно отвлекались от своих прямых обязанностей. Ухудшались условия работы, возросла текучесть.

Лишь в 1986–1987 гг. были предприняты серьезные меры по совершенствованию работы участковых уполномоченных, улучшению условий труда и быта. Эффективность их деятельности значительно выросла.

В 1977 году в системе уголовного розыска на базе детских комнат милиции создаются инспекции по делам несовершеннолетних, которые главное усилие сосредоточили на профилактике правонарушений подростками. Большую работу по предупреждению правонарушений ведут приемники-распределители для несовершеннолетних.

В ноябре 1968 года ЦК КПСС и Совет Министров СССР приняли постановление «О серьезных недостатках в деятельности милиции и мерах по ее дальнейшему укреплению». В постановлении предполагалось осуществить серьезные мероприятия по улучшению технического оснащения милиции, по повышению зарплаты рядовому и младшему начальствующему составу, а среднему, старшему и высшему начальствующему составу восстановить выплату окладов по званию и т. п.

Большой вклад в подготовку этого постановления внес министр внутренних дел СССР Н.А. Щелоков (1966 – 1982 гг.)

В 1969 году ЦК КПСС и Совет Министров СССР приняли постановление отобрать и направить в милицию 20 тысяч коммунистов и комсомольцев. Широко стало практиковаться направление на работу в милицию по рекомендации трудового коллектива, кандидатуры обсуждались на партийных и комсомольских собраниях.

Результаты не заставили себя ждать: уже в 1972 году лица с высшим образованием в уголовном розыске составили 17%, а в БХСС – 28%. Берется курс на коренную реорганизацию всей системы подготовки кадров. Повсеместно стали открываться учебные заведения, где проходили первоначальную подготовку все вновь принимаемые на работу в милицию. Минимальные сроки обучения в них составляли 2 – 3 месяца. Открываются межобластные и межреспубликанские школы по подготовке младшего и среднего начсостава с набором учащихся по 300-350 человек. Ставится и

успешно решается задача, чтобы все вновь принятые на работу в милицию прошли через систему первоначальной подготовки. При этом учитывался профиль будущей работы новичка – участковый, инспектор ГАИ, патрульно-постовая служба и т.д. Целенаправленно и последовательно стала реализовываться задача по совершенствованию работы с резервом на выдвижение. Наводится порядок в системе служебной аттестации сотрудников милиции. Серьезное внимание уделяется организации служебной подготовки.

Значительные изменения происходят в системе подготовки кадров высшей квалификации. Открываются высшие школы – в Горьком, Рязани, Волгограде и других городах. 1 сентября 1974 года первый набор слушателей делает впервые созданная Академия МВД СССР. При академии и в ряде вузов открывается адъюнктура для подготовки собственных научно-педагогических кадров. В результате принятых мер число специалистов с высшим образованием значительно возросло. В 1979 году 71% среднего и старшего начальствующего состава были с высшим образованием, а в уголовном розыске имели его 78% сотрудников, в БХСС – 92,5%, в ГАИ – 87%.

Больше внимания уделяется идеологической и политико-воспитательной работе с кадрами. Как известно, еще до Великой Отечественной войны при ГУМ НКВД СССР был создан политический отдел. Продолжал он существовать и после войны. Политотделы имелись при управлениях милиции автономных республик, а в областных управлениях – политчасти. В апреле 1949 года принимается решение о введении в городских и районных отделах милиции должности заместителя начальника по политчасти, что значительно усилило политико-воспитательную работу, приблизив ее к решению служебных задач. К 1950 году в милиции действовали 215 политорганов и политчастей²³¹.

²³¹ Советская милиция: История и современность... С. 196.

Но 5 июля 1956 года ЦК КПСС принимает постановление «Об упразднении политорганов милиции», в соответствии с которым политорганы во всех звеньях милиции были упразднены. При этом предполагалось, что основную нагрузку по политическому воспитанию кадров будут нести партийные и комсомольские организации. Однако вскоре выяснилось, что реорганизация органов привела к свертыванию политико-воспитательной работы, что не замедлило сказаться и на оперативной работе. Наконец, в августе 1965 года в милиции учреждаются аппараты по политическому воспитанию личного состава. В тех органах, где было свыше 50 сотрудников, вводится должность заместителя начальника по политико-воспитательной работе, а в министерстве и управлениях охраны общественного порядка крайоблисполкомов – инструкторские группы по политико-воспитательной работе.

В ноябре 1968 года полномочия аппаратов по политико-воспитательной работе расширились, штаты увеличились, т.е. вместо групп инструкторов по политико-воспитательной работе создаются отделы (отделения). Отделы политико-воспитательной работы развернули активную деятельность, в основе которой лежало воспитание личного состава в духе идейной убежденности, сознательного отношения к служебному долгу. Политработники много внимания уделяли воспитанию сотрудников милиции, особенно молодых, на примерах боевых и трудовых традиций милиции и всего советского народа. Вместе с тем большое внимание уделяется всемерному развитию соревнования, повышению общего культурного уровня сотрудников милиции.

В органах милиции открываются университеты культуры, организовываются творческие вечера видных деятелей искусства и науки, литературы. Заключаются договоры о содружестве с творческими коллективами – театрами, библиотеками и т.п. Во многих управлениях милиции открылись музеи, уголки боевой славы, начинали свою трудовую деятельность ансамбли песни и пляски. Например, открывается Центральный

музей МВД СССР, Центральная студия художников, создается телесериал «Рожденная революцией» и т.д.

Большая работа по повышению профессионального уровня кадров, их моральных и деловых качеств дала зримые результаты. Однако во второй половине 70-х годов ситуация резко изменилась, что было связано с общей кризисной социально-экономической обстановкой, сложившейся к этому времени в стране. Она напрямую отразилась на положении дел в милиции: ослабла дисциплина, резко возросла текучесть кадров, имели место необоснованные переводы руководителей с одного места и одной работы на другие. Многие службы вновь стали ощущать нехватку квалифицированных кадров. Стали нередкими случаи нарушения законности в деятельности милиции. Требовала совершенствования политико-воспитательная работа: в ней процветал формализм и отрыв от практики. Резко ослабли связи с трудовыми коллективами.

Все эти вопросы обсуждались на коллегиях МВД СССР в 1973, 1975 и других годах, для реализации принятых решений было сделано немало, но ситуация в целом оставалась сложной. В практической деятельности правоохранительных органов все явственнее просматривается разрыв между словом и делом, что не позволяло переломить ситуацию в лучшую сторону.

К сожалению, решительных мер по преодолению нарастающих кризисных явлений в работе милиции не предпринималось до начала 80-х годов. Лишь после ноября 1982 года были сделаны решительные шаги с целью исправления негативной ситуации. При новом министре внутренних дел СССР В.В. Федорчуке (1982 – 1986) вновь берется курс на привлечение в органы коммунистов и комсомольцев: в 1983 – 84 гг. их прибыло в милицию 55 тысяч. Как и в прежние годы, различными структурными изменениями попытались улучшить положение в милиции, изменить стиль и методы работы, по-новому расставить кадры, отладить систему отчетности.

Некомплект кадров попытались ликвидировать открытием новых средних и высших школ. К концу 80-х годов в системе МВД СССР

насчитывалось 16 вузов и несколько НИИ. В них трудились 1900 кандидатов и докторов наук.

Принимаются меры по перестройке системы политического воспитания в органах внутренних дел. В 1983 году аппараты по политико-воспитательной работе ликвидируются и создаются политические отделы, которые строили свою работу под руководством и контролем партийных органов. Однако данная реорганизация не дала заметных результатов, воспитательная работа осуществлялась старыми методами и в старых формах, много было формализма и показного. Политические органы не сумели оказать должного влияния на материальную сторону жизни и быта сотрудников. Продолжала оставаться невысокой зарплата милиционеров, в недостаточном количестве поступала в органы внутренних дел новая техника, в том числе оргтехника, сохранялась высокая текучесть кадров.

Более того, новым министром был заменен весь верхний эшелон министерства, начались массовые увольнения профессионалов, чем в значительной мере было ослаблено профессиональное ядро и милиции. Например, в уголовном розыске многих регионов страны сотрудники обновились на 80%. В подавляющем большинстве это были неопытные молодые люди.

За три года пребывания В.В. Федорчука на посту министра из системы МВД уволено свыше ста тысяч человек. Только из руководителей разного ранга своих должностей лишились 346 человек. Подобной перетряски кадров не было с тридцатых годов. Для внедрения чекистских методов работы на руководящие должности в МВД были направлены сотни сотрудников КГБ.

Одновременно происходили и структурные изменения: ликвидируется служба профилактики преступлений, закрывается организационно-методический центр по передовому опыту, ликвидируется ВНИИ безопасности дорожного движения и ряд других подразделений милиции. В органах внутренних дел складывается крайне сложная ситуация.

Вопрос 2. Охрана народного достояния в послевоенные годы

В послевоенные годы одной из важнейших задач милиции продолжала оставаться охрана народного достояния, борьба с хищениями продовольственных товаров и спекуляцией. Поскольку сохранялась карточная система, то продолжали быть актуальными вопросы предотвращения злоупотреблений в этой системе.

Вследствие этого ГУМ МВД СССР уделил службе БХСС, уголовному розыску и наружной охране особое внимание. В первую очередь были предприняты меры по закреплению существующих кадров, снижению текучести в этих службах. С целью укрепления руководства аппаратами БХСС в управлениях милиции краев и областей вводилась должность помощника начальника управления, который одновременно являлся начальником отдела БХСС. В июне 1947 года министерство преобразовало отдел БХСС ГУМ МВД СССР в Управление БХСС.

Как известно, в 1946 году страну постигла засуха, а в 1947 году как следствие ее – голод во многих районах. Поэтому борьба за сохранность хлеба и других продовольственных товаров стала самой насущной. 27 июня 1946 года Совет Министров СССР и ЦК ВКП (б) приняли постановление «О мерах по обеспечению сохранности хлеба, недопущению его разбазаривания, хищения и порчи», а 25 октября – «Об обеспечении сохранности государственного хлеба». Этими документами на правоохранительные органы возлагалась главная обязанность по сохранности и неприкосновенности государственного хлеба. Был установлен контроль за сбором, транспортировкой и хранением собранного урожая. Бралась под контроль склады, токи, элеваторы и другие пункты хранения. Особенно тщательно охранялся семенной фонд. Не случайно только в 1946 году у расхитителей было изъято 97 тысяч тонн зерна.

Число осужденных за хищения хлеба лишь осенью 1946 года составило 53369 человек, из них 36670 человек были приговорены к лишению

свободы²³². По данным Центрального управления ВОХР Министерства заготовок СССР только за три квартала 1946 года было задержано за хищение зерна 20120 человек, из них 15496 человек были работники предприятий этого министерства, причем 1260 человек – рабочих ВОХР²³³.

Правоохранительные органы установили, что большие хищения совершались на складах, заготовительных пунктах, где продукты похищались кладовщиками и рабочими. Хищения происходили при транспортировке хлеба по железной дороге и речными судами.

Для предотвращения хищений зерна со складов и баз «Заготзерно», элеваторов и других пунктов хранения увеличивается сторожевая охрана. Ей на вооружение в 1947 году передано более 6 тысяч винтовок и свыше 400 тысяч патронов²³⁴. Одновременно усилилась борьба со спекуляцией, которая в общем объеме преступных проявлений составляла 25%.

Наиболее распространенными видами спекуляции были скупка и сбыт сельскохозяйственных продуктов, промтоваров, скупка и перепродажа скота, мелкая спекуляция на рынках, скупка зерна или муки с целью перепродажи.

13 октября 1946 г. Совет Министров СССР издал постановление «Об усилении борьбы со спекуляцией», которым потребовал от правоохранительных органов развернуть решительную борьбу с этим явлением.

Активизировалась борьба со злоупотреблениями в карточной системе. Как и в годы войны, именно работники контрольно-учетных бюро совершали больше всего преступлений и злоупотреблений в этой сфере, наживая на бедствиях людей огромные состояния. Поэтому милиция стремилась решительно пресекать куплю, продажу, перепродажу карточек на рынках, вокзалах. Задержанных тщательно проверяли, выявляли источники приобретения карточек и цели продажи.

²³² Зима В. Ф. Послевоенное общество: голод и преступность (1946 – 47 гг.) // Отечественная история, 1995. № 5. С. 45

²³³ Там же, С. 56.

²³⁴ Зима В. Ф. Послевоенное общество: голод и преступность (1946 – 47 гг.) // Отечественная история, 1995. № 5. С. 57

Большая ответственность легла на милицию во время проведения денежной реформы в 1947 году. Она брала под контроль доставку денег на обменные пункты, их охрану. Милиционеры дежурили в банках, сберкассах.

4 июля 1947 года был принят указ «Об уголовной ответственности за хищение государственного имущества», а также «Об усилении охраны личной собственности граждан». Первый указ, получивший в народе название «закона о трех колосках», предусматривал суровые меры (до 25 лет) наказания за посягательство на государственную и общественную собственность. Указы расширили правовую основу деятельности милиции с этими видами преступлений. Вместе с тем они значительно повышали ответственность должностных лиц за сохранность социалистической собственности.

На почве голода резко возросло количество краж хлеба, муки, зерна и других продуктов, а правительство, вместо того чтобы исправить положение с поставками в деревню продуктов, ужесточало многократно наказания за мелкие кражи. Теперь сроки стали давать даже за мелкие кражи – до 10 лет лагерей, а при повторном преступлении – до 25 лет²³⁵.

По данным МВД СССР в 1947 году по закону от 4 июля 1947 г. в тюрьмах и лагерях отбывали наказание 300 тысяч человек.

Как и в военные годы, актуальность сохранила борьба с детской беспризорностью и безнадзорностью. Значимость ее многократно возросла в первые послевоенные годы, когда по стране скитались десятки тысяч бездомных детей, среди которых немало было сирот. Большинство из них предпочитали большие города, узловые станции. Милиция не всегда успешно справлялась с детской преступностью, а сейчас, когда ситуация на почве голода обострилась, проблема детской преступности встала со всей остротой. В борьбе с детьми-правонарушителями в этот период работники милиции допускали большие нарушения.

²³⁵ Зима В. Ф. Указ. соч., С. 46 и след.

Репрессивные меры указов 1947 года обрушились и на детей – малолетних правонарушителей и бездомных. Их фактически судили наравне со взрослыми. Никакие смягчающие обстоятельства во внимание не принимались. Большие нарушения со стороны судов были выявлены в Московской, Ивановской, Архангельской, Горьковской и других областях. Всего же за 1946 – 1947 гг. отбывали наказание за хищения свыше 20 тысяч подростков в возрасте до 16 лет²³⁶. Борьба с хищениями продовольствия не прекращалась и в последующие годы. Но теперь основное внимание уделяется борьбе с крупными хищениями. В начале 1948 г. тщательной проверке подверглись предприятия и учреждения торговли, особенно товарами первой необходимости.

Заметную роль в усилении борьбы с хищениями сыграло новое уголовное законодательство, принятое в 50 – 60-е годы во многих союзных республиках СССР. В новых уголовных кодексах более четко, чем раньше давалось определение форм хищения государственного или общественного имущества, а меры ответственности определялись дифференцированно, в зависимости от размера похищенного, способа совершения преступления и личности виновника. Тем самым в практику борьбы с хищениями вносились начала законности и справедливости, укреплялось доверие населения к милиции, ведущей борьбу с преступностью.

Однако, как свидетельствовала практика, проблема предотвращения хищений государственного и общественного имущества оставалась чрезвычайно острой. Все более насущной становилась необходимость коренного совершенствования деятельности службы БХСС, выработка новых подходов к охране экономических основ государства. А для этого нужны были серьезные правовые и организационные мероприятия, которые и были осуществлены в конце 50-х – начале 60-х годов. Среди них правительственные постановления «Об участии трудящихся в охране общественного порядка в стране», «О мерах по улучшению деятельности

²³⁶ См.: Зима В. Ф. Ук. соч., С. 55 ,58.

советской милиции», «О мерах по усилению борьбы с преступностью», а также принятие нового Положения о советской милиции.

В соответствии с этими документами министерство внутренних дел разрабатывало и принимало соответствующие нормативные акты. Особое внимание в них обращалось на предупреждение преступлений, выявление причин и условий, их порождающих. Нужно было укреплять связи с хозяйственными органами, общественными организациями с целью своевременного обнаружения и раскрытия замаскированных хищений. Все это создавало прочную основу профилактической и оперативно-розыскной работы аппаратов БХСС, гарантировало строжайшее соблюдение социалистической законности.

В 1961 г. принимается ряд указов Президиума Верховного Совета СССР об усилении борьбы с расхитителями социалистической собственности и нарушителями правил о валютных операциях. Теперь за подобные преступления могла назначаться высшая мера наказания – расстрел.

Достаточно сказать, что с ноября 1962 по июль 1963 г. в СССР было рассмотрено более 80 дел о расхитителях социалистической собственности и вынесено 163 смертных приговора. В судебной практике подобного не наблюдалось давно.

В 1971 году в практику работы аппаратов БХСС вошло долгосрочное планирование, которое учитывало перспективное развитие страны. Большое внимание уделялось внедрению новейших, более эффективных и экономически обоснованных форм и методов работы.

Одновременно меняются требования к кадрам службы БХСС и принципам их подготовки. Стало очевидным, что сотрудники этой службы должны владеть знаниями не только в области права, оперативно-розыскной деятельности, но и в области экономики, учета, товароведения, организации и технологии производства. С этой целью перепрофилировались некоторые специальные средние школы, а в 1972 году открывается первая высшая школа в системе МВД, которая стала готовить такие кадры, – Горьковская.

На базе этой школы в 1974 году открыта лаборатория по изучению социально-экономических факторов, влияющих на состояние сохранности народного имущества, и разработке организационно-хозяйственных и экономических мер, обеспечивающих устранение условий, которые благоприятствовали хищениям и злоупотреблениям.

Стала более совершенной информационно-аналитическая работа аппаратов БХСС. Суть ее состояла в сборе, накоплении, хранении, анализе информации о состоянии сбережения народного имущества, а в итоге подготовке необходимых рекомендаций.

В практику службы БХСС широко внедряются разработки ученых, их методики. В 1969 году во ВНИИ МВД СССР создан специальный отдел, который занимался проблемами службы БХСС. Высокую оценку инспекторского состава заслужила серия изданий этого института «Библиотечка работника БХСС». Ряд книг этой серии подготовили ученые Горьковской высшей школы МВД СССР.

Была усилена профилактическая работа, широко стали применяться комплексные проверки предприятий. Например, проведены проверки целых сфер в том или ином регионе торговли, бытового обслуживания, строительства, транспорта и других. Итоги этих проверок позволили выработать и осуществить важные организационно-экономические мероприятия.

Немаловажную роль в улучшении охраны народного достояния сыграло создание в октябре 1952 года вневедомственной сторожевой охраны при милиции. Одновременно продолжала существовать и ведомственная милиция. В последующие годы вневедомственная охрана получила дальнейшее развитие. Под ее охрану передавались не только мелкие промышленные предприятия, но и объекты, имеющие важное народно-хозяйственное значение. Только за 1966 – 1975 гг. она взяла под свою охрану около 400 тысяч предприятий, учреждений и организаций, а в 1977 году она

уже охраняла свыше 900 тысяч объектов. Среди них 310 тысяч предприятий торговли и общественного питания, 36 тысяч промышленных предприятий.

За эти годы многое изменилось в структуре вневедомственной охраны. На смену сторожам пришла цивилизованная охрана в сочетании со службой ночной милиции, что позволило сократить свыше 300 тысяч сторожей и улучшить сохранность ценностей, взятых под охрану.

В последующем вневедомственная охрана стала брать под свою опеку и квартиры граждан. К середине 80-х годов свыше 80% крупных предприятий, учреждений и организаций союзного и республиканского значения было взято под надежную охрану вневедомственной охраны и ночной милиции.

В 80-е годы, как и раньше, в деле защиты национальных богатств от посягательств, выявлении и пресечении их ведущая роль отводилась службе БХСС. Она же выступала координатором действий других милицейских служб, призванных охранять народное достояние. Но и служба БХСС подверглась в эти годы коренной перестройке. Она стала строиться по объектно-отраслевому принципу, что позволило повысить оперативные возможности службы.

Аппарат БХСС вырос количественно и качественно. Для этого были открыты новые школы и курсы БХСС – в Саратове, Перми, Тюмени, Харькове и др. Осуществлен принцип специализации сотрудников и подразделений на обслуживании таких отраслей, как строительство, АПК, торговля, бытовые предприятия и т.д. Стало больше возможностей выявлять и перекрывать все каналы, через которые утекало народное богатство. Повысилась роль и других служб милиции в выявлении, пресечении и профилактике хищений, спекуляции и т.п.

По отраслевому принципу был перестроен и центральный аппарат БХСС МВД СССР. В борьбе с хищениями, взяточничеством и спекуляцией широко популяризировался комплексный подход, когда использовались возможности разных служб милиции не только данного региона, но и других

областей и краев. Яркий пример тому – известное дело по расследованию хищений в сфере бытового обслуживания населения Ставропольского края, когда были задействованы силы ставропольской милиции, сотрудников отраслевого отдела ГУБХСС, слушателей и преподавателей ГВШ МВД ВНИИ МВД и ряда областных управлений. По результатам операции подготовлены методические рекомендации по выявлению злоупотреблений на обувных предприятиях сферы услуг. Операции подобного рода были проведены в сфере хранения и использования горюче-смазочных материалов, в сфере бытового обслуживания населения, в агропромышленном комплексе и др.

Таким образом, в послевоенные годы, особенно в 60–70-е, делалось многое по совершенствованию охраны народного достояния. Однако число преступлений не уменьшалось, более того, покушений на общенародную собственность становилось все больше. Причины такого явления коренились не столько в плохой работе милиции, сколько в самой социалистической системе с ее пороками и недостатками.

В 70-х – начале 80-х годов снизились темпы роста экономики, упала производительность труда, замедлился научно-технический прогресс. Трудящиеся оказались отстраненными от владения и управления средствами производства, не стало заинтересованности в результатах труда. Уравниловка стремительно убивала всякое творческое начало. Стало даже престижным жить на нетрудовые доходы. В этих условиях нарастал дефицит товаров массового спроса, особенно продовольствия.

Естественно, никакие совершенствования в работе органов милиции в данных условиях эффекта не давали. Более того, выяснилось, что во многих случаях соучастниками преступлений в сфере экономики были должностные лица государственного аппарата. Выявлялись многочисленные факты связи сотрудников правоохранительных органов с преступным миром.

Летом 1982 г. Генеральный прокурор СССР А. Рекунков в информации ЦК КПСС о положении дел в милиции писал о многочисленных случаях

пьянства, нарушения служебной дисциплины, грубых нарушениях социалистической законности: «Многие сотрудники рассматривали работу как источник личного обогащения... Особое озлобление у них вызывали попытки отдельных граждан защитить себя от чинимого произвола. За это они подвергались избиениям, запугиванию, шантажу...» – отмечал он.

Таким образом, ситуация в милиции к началу 80-х годов сложилась очень непростая.

ЛЕКЦИЯ 8. Органы внутренних дел на современном этапе развития российского общества

Вопрос 1. Организационно - правовые мероприятия по укреплению милиции суверенной России

С приходом к власти М.С. Горбачева была определена стратегия на перестройку, в выполнении которой значительная роль отводилась Министерству внутренних дел²³⁷. Новые социально-политические условия жизни в стране, атмосфера демократических начал в советском обществе, сложившаяся во второй половине 1980-х гг., поставили на повестку дня необходимость проведения комплексной реформы правоохранительной системы, в том числе организационной перестройки, обновления правовой базы органов внутренних дел. Органы внутренних дел должны были изменить свою сущность: стать не карательными органами, выполняющими указания Коммунистической партии, находящейся у власти, а органами, защищающими население и охраняющими закон. Еще в годы перестройки 1985-1991 гг. было положено начало трансформации этой модели. Верховенство закона, а не идеологии. Допустимая открытость обществу и подконтрольность не партии, а парламенту. Проявлением гласности работы Министерства стало рассекречивание статистики и проблем преступности²³⁸.

²³⁷ Министерство внутренних дел России: 1802-2002. Исторический очерк: в 2 т. Т. 2. С. 480.

²³⁸ Некрасов В. Ф. МВД в лицах. От В. В. Федорчука до А. С. Куликова. 1982-1998. М., 2000. С. 56.

Эти направления становятся базовыми в формировании новой модели милиции.

Среди первостепенных задач в деятельности милиции в условиях начавшихся реформ явилась: борьба с пьянством и алкоголизмом, которая трансформировалась в борьбу с незаконным оборотом алкогольной продукции; борьбы с нетрудовыми доходами и охраны всех форм собственности. Участвовавшие факты проведения несанкционированных митингов, уличных шествий, манифестаций, сопровождающиеся призывами к насильственному изменению основ конституционного строя и нарушению целостности СССР, а затем и Российской Федерации, разжигание социальной, расовой и национальной розни, определили важнейшие задачи органов внутренних дел – противодействие экстремизму и обеспечение общественного порядка в ходе массовых мероприятий. Особенность выполнения этих задач проявлялась в том, что кардинальные изменения в общественной жизни опережали динамику рождения законов, обеспечивающих правовое регулирование деятельности органов внутренних дел. Такая обстановка создавала значительные трудности в деятельности милиции. В 1987 г. родилась идея создания отрядов милиции особого назначения – ОМОНов - мобильных подразделений сил правопорядка. Этого требовала обстановка, необходимость политической стабилизации в стране. В 1988 году в целях борьбы с организованной преступностью были созданы Управления региональных подразделений по борьбе с организованной преступностью, равнявшейся к политической власти.

12 июня 1990 г. Первым съездом народных депутатов РСФСР была принята Декларация «О государственном суверенитете РСФСР»²³⁹. МВД РСФСР, образованное в октябре 1989 г., было выведено из подчинения союзного министерства. С декабря 1991 г., после крушения СССР, МВД России стало действовать как центральный орган отраслевого управления

²³⁹ Декларация СНД РСФСР от 12.06.1990 № 22-1 «О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» // Ведомости СНД и ВС РСФСР, 1990, № 2, ст. 22.

суверенного государства.

С распадом СССР и образованием суверенной России преобразования в органах внутренних дел были активизированы. Среди изменений в первую очередь необходимо назвать сужение сферы деятельности органов внутренних дел, освобождение от функций, не связанных с задачей охраны общественного порядка. Л.Ф. Кваша, исследователь организационно-правового строительства российской милиции, констатирует, что «органы внутренних дел в современных условиях постепенно трансформируются в органы милиции (полиции)»²⁴⁰.

Милиция в ее прежней организационно-правовой модели не готова была ответить на криминогенный вызов, а кроме того, принципиально не способна функционировать в рамках жестких ограничений, связанных с соблюдением прав человека и гражданина, которые правовое государство налагает на свои органы, поддерживающие правопорядок. Становилось очевидным, что проблему не решить улучшением технической оснащенности, увеличением штатной численности милиции и подобными мерами, хотя они сами по себе очень важны.

Организационно-правовое строительство российской милиции началось в сложных условиях. Во-первых, рост числа регистрируемых преступных проявлений, негативные изменения в структуре преступности, появление новых ее видов. Во-вторых, неудовлетворительное состояние материально-технического обеспечения органов внутренних дел, отсутствие средств для решения даже первоочередных задач, продолжающийся отток квалифицированных кадров в коммерческие структуры. В-третьих, отсутствие полноценной правовой базы деятельности милиции, отражающей новые реалии российской государственности, начавшийся переход к рыночным отношениям. В результате начиная с 1991 г. была проделана большая работа по изменению правовых основ деятельности милиции,

²⁴⁰ Кваша Л.Ф. Милиция (полиция) в условиях переходного типа государства и права // История государства и права. 2006. № 3. С. 26.

фундаментом которых стал принятый 18 апреля 1991 г. Закон РСФСР «О милиции»²⁴¹. Данный Закон впервые в истории России комплексно урегулировал правовой статус, организационную структуру милиции и определил тем самым ее место и роль в обществе и государстве. На его основе были урегулированы общественные отношения, касающиеся публично-правовой защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан, всех видов собственности, интересов общества и государства от противоправных посягательств.

На место прежних основополагающих начал – руководящей роли КПСС и социалистической законности – в Законе были поставлены принципы законности, гуманизма, социальной справедливости, политического нейтралитета, и что необходимо выделить особо, уважения, соблюдения прав человека и гражданина, гласности. Закон определил пути сужения функций милиции. Это способствовало освобождению граждан и общества в целом от тотального надзора, опеки и вмешательства в их жизнь, что было присуще в деятельности милиции предшествующих десятилетий.

Закон «О милиции» запрещал вмешиваться в политическую деятельность и создавать в милиции партии и политические движения. Однако драматические события Августовского путча (19 – 21 августа 1991 года), противостояние правительственных сил и оппозиции в сентябре – октябре 1993 года и их кровавый поход (война в Чечне) не могли не поставить милицию в эпицентр событий.

Нормативные требования создавали условия для воплощения в реальную жизнь триады: Государство – общество – личность, постановку в центр интересов гражданина, его прав, личного достоинства и свобод. Сотрудник милиции стал работать как в интересах конкретного человека, так и всего общества. Общество стремилось получить новый вид услуг – обеспечение собственной безопасности.

²⁴¹ Закон Российской Федерации «О милиции». – М.: ИНФРА-М, 1999. – 32 с.

Закон демократизировал порядок и условия службы в милиции. В нем появились новые гарантии социальной защиты сотрудников милиции: общая продолжительность рабочего времени не более 40 часов в неделю; компенсация за работу в ночное время, в выходные и праздничные дни, а также за сверхурочную работу; право сотрудников милиции объединяться в профессиональные союзы; право увольняться по собственному желанию; право обжаловать в суд приказ об увольнении; обязательное государственное страхование сотрудников милиции на случай гибели или увечья и т.д. Правительством и руководством МВД определялись новые отношения между населением и милицией и характеризовались они как партнерские.

Ключевой позицией реформ органов внутренних дел являлось обеспечение профессиональной деятельности сотрудников в рамках, предусмотренных законом. О ходе либерализации системы МВД свидетельствовало принятие Верховным Советом РСФСР Декларации прав и свобод человека и гражданина²⁴², реализующая право гражданам собираться свободно, без оружия, проводить митинги, уличные шествия, демонстрации и пикетирование при условии предварительного уведомления властей; Закон «Об оперативно-розыскной деятельности»²⁴³ в Российской Федерации, вводящий в законные рамки эту формы деятельности органов внутренних дел и Закон «О внутренних войсках МВД Российской Федерации»²⁴⁴, запретивший привлекать внутренние войска для пресечения собраний, демонстраций и т.д.

В деятельности милиции закреплялся принцип двойного подчинения: подчиненность милиции Министерству внутренних дел Российской Федерации, определивший милицию как составную часть органов внутренних дел Российской Федерации, полностью подконтрольную и подотчетную их руководителям, и одновременно подчиненность милиции

²⁴² Постановление ВС РСФСР от 22.11.1991 № 1920-1 «О Декларации прав и свобод человека и гражданина» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР, 26.12.1991, № 52, ст. 1865.

²⁴³ Закон РФ от 13.03.1992 № 2506-1 (ред. от 02.07.1992) «Об оперативно - розыскной деятельности в Российской Федерации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ, 23.04.1992, № 17, ст. 892.

²⁴⁴ Закон РФ от 24.09.1992 № 3534-1 «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ, 22.10.1992, № 42, ст. 2334.

исполнительной власти субъектов Российской Федерации, определивший милицию как звено территориальной структуры исполнительной власти.

Закон «О милиции» создал фундамент для последующего интенсивного правового регулирования деятельности милиции.

С принятием Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 г. начинается этап реформирования органов внутренних дел России. Характерной особенностью этого реформирования явилось создание в структуре МВД новых подразделений и переподчинение ряда подразделений, традиционно входивших в структуру МВД, другим ведомствам. В новых политических и экономических условиях должна была быть создана принципиально новая система правоохранительных органов, в наибольшей степени отвечающая современным требованиям.

В борьбе с организованной преступностью был осуществлен ряд мер в обеспечении наступательности. Основу этой деятельности составил Указ Президента РФ от 16.04.1994 г. «О неотложных мерах по защите населения от бандитизма и иных проявлениях организованной преступности»²⁴⁵. Внимание уделялось комплексному использованию возможностей всех служб криминальной милиции, совершенствованию приемов и методов деятельности этих служб. Росту вооруженности, дерзости и агрессивности необходимо было противопоставить высокий профессионализм сотрудников ОВД.

По мере углубления экономических реформ, совершенствования рыночных отношений, экономическая преступность становилась одним из самых опасных звеньев в общей структуре противоправных деяний. Главной задачей подразделений, обеспечивающих борьбу с экономическими преступлениями (в прошлом – ОБХСС, отделы по борьбе с хищениями социалистической собственности) стала выведение важнейших отраслей экономики из-под криминальных крыш и предоставление ей возможности

²⁴⁵ Указ Президента РФ от 14.06.1994 № 1226 «О неотложных мерах по защите населения от бандитизма и иных проявлений организованной преступности» // Собрание законодательства РФ, 20.06.1994, № 8, ст. 804

развития в комфортном правовом поле. Вначале 90-х годов начинается поиск путей реформирования аппаратов БХСС. Были горячие головы, которые высказывались за ликвидацию этих аппаратов. Разум восторжествовал. В условиях расширения коммерческих и банковских структур, появления попыток использования в преступных целях кредитно-финансовую систему был не только сохранен аппарат, но и сохранена направленность на борьбу с экономическими преступлениями – созданы отделы по борьбе с экономическими преступлениями (ОБЭП).

Среди направлений деятельности отделов по борьбе с экономическими преступлениями необходимо выделить следующие:

- противодействие проникновению преступных элементов в региональные банковские системы;
- борьба с коррупцией в экономике, кредитно-финансовой сфере;
- выявление фактов легализации незаконно полученных доходов;
- использование преступными элементами разнообразных форм внешнеэкономических связей;
- выявление и пресечение получения и дачи взяток, коммерческого подкупа;
- монополистические действия и ограничения конкуренции;
- поддержание надлежащего порядка на рынках;
- выявление коррумпированных должностных лиц и т.д.

Серьезную озабоченность вызывали посягательства на нефтепродукты и драгоценные металлы. В ходе проводимых оперативно-профилактических операций были сформулированы рекомендации администрациям различного уровня по проведению целого комплекса организационных, экономических и правовых мер.

Особое внимание уделялось борьбе с фальшивомонетничеством. Настоящий бум фальшивомонетничества в России пришелся на 90-е годы XX века, когда в стране отменили контроль за ввозом множительной и компьютерной техники из-за рубежа. Только в 2000 г. на территории России

зарегистрировано 12 тыс. преступлений, связанных с фальшивомонетничеством – на 35% больше, чем в 1999 году. Результатом кропотливой последовательной работы сотрудников является ежегодное привлечение к ответственности около 30% ранее судимых за преступления, связанные с фальшивомонетничеством²⁴⁶.

В деятельности милиции в ходе демократических реформ более значимо определилась социальная направленность. По-новому и очень остро жизнью были поставлены перед обществом и органами внутренних дел вопросы борьбы с наркоманией. Особое внимание сотрудники этих подразделений уделяли перекрытию каналов поступления наркотиков, изобличению перевозчиков, изготовителей, расхитителей и распространителей криминального товара. К решению этой важнейшей проблемы активно подключается и профилактическая служба, воссозданная с апреля 1989 года. В ее работе на первый план выдвигается проблема предупреждения преступности среди несовершеннолетних и молодежи. В ее состав вошли участковые инспектора милиции, инспекции по делам несовершеннолетних, исправительных работ, воспитательно-трудовых колоний. Борьба с наркотиками была тесно связана с детской преступностью. В ходе комплексной операции «Подросток» в 1999 году, в которой участвовало 160 тыс. сотрудников ОВД, социальной защиты населения, образования, здравоохранения, были выявлены и поставлены на учет более 95 тыс. несовершеннолетних правонарушителей. Около 100 тыс. подростков были привлечены к административной ответственности за нарушение антиалкогольного законодательства, 5,5 тыс. за употребление наркотиков, 28,4 тыс. – за мелкое хулиганство²⁴⁷.

В 1992 г. осуществляется реформа по либерализации уголовно-исполнительной системы МВД, способствующая повышению эффективности исполнения уголовного наказания, соблюдению прав человека, приведение

²⁴⁶ Брюков В.Г. Новые банкноты как средство борьбы с фальшивомонетничеством // Расчеты и операционная работа в коммерческом банке. 2011. № 6. С. 84 - 93.

²⁴⁷ Николаева Ю.В. К вопросу о стратегии и видах государственной политики в сфере защиты прав несовершеннолетних // Адвокат. 2011. № 5. С. 57 - 63.

законодательства РФ в соответствии с международными стандартами. Заключенным были предоставлены новые права – свобода совести и вероисповедания; личную безопасность; на отпуск, некоторым с правом выезда за пределы исправительных учреждений; льготы женщинам, имеющим детей и др.²⁴⁸.

В целях демократизации деятельности органов внутренних дел была разработана специальная программа мер по обеспечению гласности. 20 июля 1992 г. Приказом МВД России № 235 утверждено Типовое положение об информационных центрах в системе МВД России, а Приказом МВД России от 28 декабря 1992 г. №479 создаются пресс-службы органов внутренних дел.

Милиция становится одним из координаторов, объединяющих усилия органов народного образования, здравоохранения, администраций, общественных организаций в борьбе за снижение негативного фона в молодежной и подростковой среде, в создании надежной системы правовой и социальной защиты подростков и семьи. В феврале 2002 г. в составе МВД была создана новая служба – Федеральная миграционная служба²⁴⁹. На нее возложены задачи по реализации государственной миграционной политики.

Однако, проблемы в деятельности сил правопорядка сохранялись. Так, в ходе процесса начавшейся демократизации была разрушена система взаимодействия с общественностью (ДНД, опорные пункты милиции и т. д.), сложившаяся в советское время, а других форм взаимодействия милиции и населения не было создано.

В течение всего послесоветского периода одной из серьезнейших проблем деятельности российской милиции являлась утрата доверия населения. Не было создано и каких-либо общественных структур, осуществлявших функции внешнего контроля системы. Начиная с 2006 г. установление партнерских отношений милиции со всеми структурами

²⁴⁸ Указ Президента РФ от 08.10.1997 № 1100 «О реформировании уголовно - исполнительной системы Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 13.10.1997, № 41, ст.4883.

²⁴⁹ Указ Президента РФ от 19.07.2004 № 928 (ред. от 11.03.2012) «Вопросы Федеральной миграционной службы» // Собрание законодательства РФ, 26.07.2004, № 30, ст. 3150.

гражданского общества провозглашено одним из приоритетных направлений развития органов МВД России. С этой целью: МВД осуществляло поддержку службы участковых, наиболее тесно контактирующих с гражданами; организовывало встречи с представителями общественных объединений и традиционных конфессий; работу Общественной приемной; размещенной в сети «Интернет», куда поступило более 8 тыс. обращений граждан, по каждому из которых проведено детальное разбирательство, в том числе совместно с представителями аппарата Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и членами Общественной палаты, а также правозащитными организациями. Критически оценивая сложившуюся ситуацию, в МВД констатировали о дальнейшем наращивании политики открытого взаимодействия с общественностью, готовность к конструктивному диалогу в целях защиты прав и свобод человека и гражданина», разработки системы мотивирования сотрудников, совершенствования критериев оценки их работы с учетом мнения населения, структур гражданского общества²⁵⁰.

Рост коррупции и других негативных явлений среди сотрудников органов внутренних дел потребовал адекватной реакции. Поэтому 26 февраля 1996 г. МВД России издало приказ «О мерах по обеспечению законности в органах внутренних дел Российской Федерации и укреплению собственной безопасности», на основе которого в структуре ОВД создана служба собственной безопасности (ССБ). Цель ее – своевременно выявлять, принципиально бороться и очищать ряды сотрудников на основе норм права.

В связи с обострением оперативной обстановки на Северном Кавказе и необходимостью укрепления правопорядка и общественной безопасности в условиях контртеррористической операции на территории Чеченской Республики 6 декабря 1999 г. было создано Управление внутренних дел МВД РФ по Чеченской Республике.

²⁵⁰ Нургалиев Р. Г. Доклад об основных результатах оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел и внутренних войск в 2006 году и приоритетных задачах на 2007 год. URL: www/mvdinform.ru (дата обращения: 19.05.2015).

Процессу оптимизации управления органами внутренних дел и повышению качества службы сотрудниками способствовала передача уголовно-исполнительной системы МВД России в 1997 г., уголовно-исправительной системы в 1998 г. в ведение Министерства юстиции РФ, в 2002 г. – государственная противопожарная служба была передана из МВД в МЧС. Эти мероприятия позволяли сконцентрировать усилия сотрудников милиции на выполнении своих прямых обязанностей.

4 июня 2001 г. был принят Указ Президента РФ об очередном существенном реформировании системы МВД в центре и в регионах. В центре были образованы Служба криминальной милиции, Служба общественной безопасности и Служба тыла – каждая во главе с заместителем министра. В эти службы входит большинство главков и самостоятельных управлений, многие из которых подверглись реорганизации. Образованы также главные управления МВД России в каждом федеральном округе. Кроме того, в структуре Следственного комитета при МВД России сформированы следственные управления по федеральным округам. На них возлагаются задачи расследования преступлений, представляющих особую сложность и вызывающих значительный общественный резонанс, прежде всего коррупции в органах государственной власти и преступной деятельности организованных преступных групп и сообществ.

Весной 2003 г. была упразднена Федеральная служба налоговой полиции, ее функции переданы МВД, для чего в составе МВД создано соответствующее структурное подразделение – Федеральная служба по экономическим и налоговым преступлениям. В марте 2003 г. был создан самостоятельный федеральный орган – Государственный комитет Российской Федерации по контролю за оборотом наркотических и психотропных веществ, которому была передана практически вся материальная база упраздненной ФСНП.

В условиях демократических преобразований ответственной задачей, вставшей перед сотрудниками ОВД, явилась борьба с терроризмом. Ее

организация строилась в соответствии с законом «О борьбе с терроризмом и Постановлением Правительства РФ «О мерах по противодействию терроризму», а также на основе планов Межведомственного штаба по противодействию терроризму. Таким образом, радикальные перемены в общественной жизни определили не только задачи милиции в современных условиях, они обусловили реформирование структуры МВД, трансформацию методов и функций милиции.

Принятый в 1991 году Закон «О милиции» к наступлению второго десятилетия XXI в. перестал отвечать современным социально-экономическим и политическим реалиям. С момента принятия Закона «О милиции» в него более 40 раз вносились изменения. Предпочтительной формой решения создавшихся проблем стало не внесение очередных поправок в действующий Закон «О милиции» и не изложение его в свежей редакции, а разработка и издание нового федерального закона²⁵¹.

В Федеральном законе «О полиции» от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ²⁵² адаптирован положительный опыт зарубежных стран в области строительства полицейских институтов, а также нормы ряда международных документов, касающихся правоохранительной деятельности: Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, Международного кодекса поведения государственных должностных лиц, Декларации о полиции, Европейского кодекса полицейской этики, Всеобщих стандартов борьбы с коррупцией в полицейских ведомствах и органах и др.²⁵³.

Поэтому Закон «О полиции» имеет огромное значение не только для совершенствования национальной правовой системы, но и всего Российского государства. Между тем его реализация имеет не только нормативно-регулятивное значение, но и историко-правовые последствия, так как

²⁵¹ Булавин С.П., Черников В.В. Федеральный закон «О полиции»: предпосылки и концептуальные идеи // Административное право и процесс. – 2011. - № 4. – С. 3.

²⁵² Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 06.12.2011) «О полиции» // Собрание законодательства РФ, 14.02.2011, № 7, ст. 900.

²⁵³ Булавин С.П., Черников В.В. Федеральный закон «О полиции»: предпосылки и концептуальные идеи // Административное право и процесс. – 2011. - № 4. – С. 4.

приведет к нивелированию памятных дат, широко чтимых в органах внутренних дел Российской Федерации, да и во всей стране в целом²⁵⁴.

Основной стратегической задачей органов полиции на современном этапе является восстановление доверия граждан, последовательная переориентация полиции на социально обслуживающую функцию, установление партнерских отношений с населением; профилактику правонарушений и прежде всего предупреждение преступности и административных правонарушений.

Закон принят в целях обеспечения функций государства по соблюдению прав и законных интересов граждан, обеспечению общественной безопасности и правопорядка, борьбы с преступностью, защиты интересов общества и государства.

Вопрос 2. Организация профессиональной подготовки и воспитательной работы с кадрами ОВД

Современный этап развития правоохранительных органов в качестве ключевого направления выделяет научно-обоснованную кадровую политику, приоритетом которой является подготовка специалиста XXI века, владеющего новейшими технологиями человеческой инженерии, находящегося на острие сложнейших социальных отношений, от которых часто зависит жизнь и судьба многих россиян.

По мере углубления проводимых реформ становилось очевидным, что кадровая работа – одно из наиболее ответственных и многогранных направлений деятельности МВД России, требующее комплексного решения управленческих, экономических, социальных, правовых, нравственных, технологических и иных задач. Эти обстоятельства обусловили постоянное внимание к кадровой политике в милиции со стороны государственных

²⁵⁴ Ситковский А.В. Уровень обеспечения безопасности личности - ключевой фактор отношения граждан к полиции // Профессионал – 2014. - №1. – С. 19-22.

органов, их контроль, помощь и поддержку. Важнейшие законы, указы Президента, постановления и решения Правительства, касающиеся работы органов внутренних дел, в значительной части были посвящены дальнейшему совершенствованию эффективности деятельности милиции, правовой и социальной защищенности личного состава, были призваны нейтрализовать тенденции резкого снижения престижа службы.

Комплекс мероприятий, осуществляемый в условиях перемен, не обеспечил снижения негативных тенденций в работе с кадрами, они продолжали нарастать.

Во-первых, руководству МВД не удалось решить проблему материального вознаграждения сотрудников за их тяжелейший труд. Так, в августе 1993 года к Президенту и Председателю Правительства России поступило совместное обращение от Министерства обороны, МВД, МБ и председателя Федерации профсоюзов рабочих служащих вооруженных сил. В нем сообщалось, что из-за недофинансирования силовых структур и оборонных предприятий создавалась угроза стабильности обстановки в армии и флоте, в войсках и органах МВД, предзабастовочная обстановка на заводах. Долг государства по этим сферам к 27 августа 1993 года достиг 2300 миллиард рублей. Разрушенная экономика под видом демократизации не позволяла государству оплатить труд людей, обеспечивающих его национальную безопасность²⁵⁵.

Во-вторых, ежегодно увеличивалось количество совершаемых сотрудниками ОВД преступлений должностной и общественной направленности. В сравнении с 1991 годом в 1997 году доля общеуголовных преступлений, совершенных сотрудниками ОВД увеличилось почти в 2 раза. Было привлечено к ответственности почти 14 тысяч сотрудников. Эта опасная тенденция порождалась комплексом управленческих, организационных и воспитательных просчетов²⁵⁶. Созданная в МВД новая

²⁵⁵ «...Исходя из реалий»// Милиция. - 1993. - № 11. - С. 2.

²⁵⁶ Некрасов В.Ф. МВД в лицах. - С. 263.

структура – служба собственной безопасности (ССБ) активно боролась с «чужими среди своих». В 1996 году была проведена долгосрочная операция «чистые руки», которая позволила завершить немало дел в отношении крупных чиновников в погонах.

В-третьих, получила развитие тенденция дезинтеграции правоохранительных сил, когда в ущерб служебным и профессиональным интересам превалировали политические интересы, отстаивание идей национального и территориального суверенитета. Нарушилась сложившаяся система межрегиональной ротации кадров. Не единичными стали случаи нарушения принципов открытости и справедливости в решении кадровых вопросов. Результатом явилось резкое увеличение оттока квалифицированных сотрудников, что приводило к снижению результатов оперативно-служебной и служебно-боевой деятельности. Если в мае 1991 года из МВД РСФСР было уволено 10 тысяч, в июле – 11 тысяч, то в сентябре – 15 тысяч работников²⁵⁷. 1991-1992 года были самыми критическими в борьбе за сохранение профессионального ядра в МВД. Отток из органов опережал приток²⁵⁸. За 1985-2002 годы на должности министра внутренних дел СССР и России работало 12 человек (от Федорчука В.В. до Грызлова Б.В.). Эдакая министерская чехарда (в среднем министр у руководства министерства находился чуть больше года) привела к тяжелейшим последствиям не только для правоохранительной системы, но и страны в целом.

В-четвертых, престиж авторитета сотрудника в обществе стал падать. В 1993 году по итогам опроса, лишь третья часть населения положительно оценивала результаты деятельности органов внутренних дел²⁵⁹. Усилилось отчуждение общества от правоохранительной системы. Прекратили существование добровольные народные дружины, устранилась от помощи в охране общественного порядка молодежь. Привлечение граждан к

²⁵⁷ Откуда берутся плохие милиционеры // Милиция. - 1999. - № 3-4. – С. 38.

²⁵⁸ Некрасов В.Ф. Указ. соч. – С. 263.

²⁵⁹ «...Исходя из реалий» // Милиция. – 1993. - № 11. – С. 2.

обеспечению правопорядка стало стимулироваться крайне слабо. Зарубежная практика, в частности таких стран, как США, Англия, Канада, Австрия, показывает, что существенным фактором активизации участия граждан в охране общественного порядка является бесплатная выдача им «полицейского» обмундирования (без знаков различия и служебной атрибутики), средств радиосвязи, резиновых палок, наручников, а в ряде государств практикуется даже выдача на время дежурства огнестрельного оружия, которое потом сдается в дежурную часть. Поощряет граждан, особенно молодежь, и привлекает к мероприятиям по охране общественного порядка возможность осуществлять «боевое» патрулирование на полицейских автомашинах под контролем сотрудников правоохранительных органов²⁶⁰.

В пятых, возросло количество нарушений сотрудниками этических норм, что проявилось в пренебрежении требованиями Закона, Присяги, в неуважении прав граждан, в усилении сращивания с предпринимательскими структурами и в коррумпированности. Целенаправленно со стороны средств массовой информации создавался образ беспомощной милиции, скоординировано обрушиваясь на МВД с резкой критикой по каждому удобному и неудобному поводу. Среди населения формировались панические настроения, элементы страха, недоверия к милиции.

Падение общей культуры, нравственных традиций и рост социальной напряженности в обществе оказывали негативное воздействие на личный состав сотрудников, формируя у них потерю уверенности в целесообразности и необходимости своего труда для общества, создавая в коллективах нездоровую обстановку. Следствием этих противоречий – ежегодный рост случаев самоубийства среди сотрудников (от 200 до 400 человек)²⁶¹.

Участие в контртеррористической операции в Чеченской республике и в поддержании правопорядка в Северо-Кавказском регионе выявили

²⁶⁰ Откуда берутся плохие милиционеры // Милиция. – 1999. - № 3-4. – С. 38.

²⁶¹ Абрамов Е. Как остановить агрессию преступности? // Милиция. – 1993. - №6. – С. 7.

серьезные недостатки в профессиональной подготовке сотрудников. Достаточно вспомнить расстрелы наших ОМОНов в Чечне, более 50% всех трагедий – из-за утраты бдительности. Комплексные проверки в регионах показали, каждый 4-й не выполнял нормативы по стрельбе, каждый 7-й проявил нерешительность и медлительность в применении оружия²⁶², Президентом РФ была поставлена задача: сократить боевые потери, которые зачастую – результат непрофессионализма. Ставилась задача – учить воевать, не допускать разгильдяйства! Не теряют свою актуальность и такие принципы, как «Обучая – воспитывай», личный пример, строгий контроль, сочетание их с заботой о подчиненных.

Повышению ответственности у сотрудников за выполнение служебного долга способствовало принятие нового текста Присяги сотрудника органов внутренних дел, утвержденного постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 23 декабря 1992 года. Воспитанию уважения к Праву, Справедливости и Цивилизованности у сотрудников способствовало принятие Кодекса Чести рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, объявленного приказом министра внутренних дел РФ 19 ноября 1993 года № 501.

Была повышена персональная ответственность руководящего звена. Руководствуясь Указом Президента России «О мерах по укреплению дисциплины в системе государственной службы», с 1995 по 1998 годы по отрицательным мотивам было освобождено 27 руководителей номенклатуры Министерства. В 1997 года была проведена внеочередная аттестация начальников горрайлинорганов, которая явилась своеобразным экзаменом на зрелость²⁶³. Повышению авторитета милиции, укреплению связи с общественностью способствовал такой тактический шаг, как организация «Телефонов доверия», проведение совместно с представителями СМИ,

²⁶² Круглый стол: акценты кадровой политики // Милиция. – 2001. - № 2. – С. 35.

²⁶³ Федоров В. Нужен порядок в кадровом доме// Милиция. - 1997.- № 11.- С. 41.

общественности «Круглых столов». Такой диалог – мост в будущее, он доступен, мобилен, востребован. Способность к взаимодействию милиции с общественностью во многом продемонстрировал ход операции «Вихрь – антитеррор», контртеррористическая операция на Кавказе.

Была создана психологическая служба в структурах МВД. Повышению жизненного тонуса, оптимистичного настроения личного состава способствовали практические психологи. Особая роль службы в психологическом сопровождении личного состава при несении службы в экстремальных условиях и чрезвычайных ситуациях с последующей реабилитацией. Работа этой службы положительно зарекомендовала себя на Северном Кавказе в условиях ведения контртеррористической операции. Отработан и жестко реализуется комплекс психофизиологического отбора и подготовки командированных в этот регион, а также порядок их реабилитации по возвращению в места постоянной дислокации.

Воспитательная работа становится важнейшей составной частью государственной кадровой политики. Сформулирована и ее главная цель – формирование всесторонне развитой, профессионально подготовленной, морально и психологически устойчивой личности сотрудника, обладающего качествами, которые обусловлены потребностями и особенностями оперативно-служебной деятельности²⁶⁴. Учитывая резкое омоложение среди сотрудников, текучесть кадрового состава, «около 50% личного состава ОВД были моложе 30 лет, а 58% служили в системе МВД менее 5 лет²⁶⁵», важным направлением в реализации задач воспитания являлась организация с сотрудниками информационно-пропагандистской работы. События на Северном Кавказе, а затем и в Украине показали, насколько актуальна информационная защита личного состава.

²⁶⁴ См.: Цыбулевская О.И., Власова О.В. Правовая культура субъектов власти как фактор утверждения достоинства личности // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 6. С. 3 – 8; Дорожкин И.Б., Лебедев Г.П. Воспитывать патриотов (о формах и методах патриотического воспитания сотрудников УИС) // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2011. № 2. С. 7 – 12; Бутылин В.Н., Гончаров И.В., Барбин В.В. Обеспечение прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов внутренних дел (организационно-правовые аспекты): Курс лекций. М.: Академия управления МВД России, 2007. 340 с.

²⁶⁵ Откуда берутся плохие милиционеры // Милиция. – 1999. - № 3-4. – С. 39.

Усилилась ранняя профориентация молодежи. В каждой области РФ были созданы классы, где учащиеся изучали юридические дисциплины, занимаются физической подготовкой. Были созданы два колледжа по типу суворовских училищ (Москве и Новочеркасске). Перестали ограничивать прием девушек. С течением времени работа по расширению образовательной базы постоянно наращивалась. Только в 1992-1993 гг. было открыто семь вузов, четыре средних школы милиции²⁶⁶. Образовательная система МВД в 1997 году стала включать в себя две Академии, 24 института и высших учебных заведений, Суворовское училище. Престижное юридическое образование могли получать 40 тысяч человек, решивших связать свою судьбу с милицейской службой²⁶⁷. Для российского МВД особенно остро стоял вопрос гибкого реагирования системы подготовки на реалии милицейской службы. Так на базе Ставропольского филиала Краснодарского юридического института МВД России и Учебного центра ГУВД Ставропольского края был создан научно-исследовательский центр по изучению проблем религиозного экстремизма, ваххабизма и терроризма. Цель – вооружить сотрудников милиции жизненно необходимыми знаниями для успешной работы (особенно в Кавказском регионе). В Волгоградской академии МВД РФ был создан центр по совершенствованию деятельности органов внутренних дел и подготовке для них кадров с учетом передового отечественного и зарубежного опыта²⁶⁸.

Учитывая, что в МВД сегодня каждый второй сотрудник – офицер, ставилась задача усиления борьбы за имидж служителя закона. 24 декабря 2008 г. Приказом № 1138 был утвержден Кодекс профессиональной этики органов сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации. Примечательно, что по сравнению с действующим ранее Кодексом чести рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, объявленного

²⁶⁶ Откуда берутся плохие милиционеры // Милиция. – 1999. - № 3-4. – С. 39.

²⁶⁷ Новые технологии МВД // Щит и меч. – 2001. – 9 августа. - С.8.

²⁶⁸ Иванов В. Всем миром легче решать проблемы // Полиция России. -2014. -№1.-С.7. Владимиров С., Иванов П. Правовая основа содействия граждан органам внутренних дел в противодействии преступности // Профессинал. -2014. С.30.

приказом министра внутренних дел РФ 19 ноября 1993 года № 501, существенно был расширен перечень нравственно-этических норм, которыми должен руководствоваться сотрудник органов внутренних дел. Нормы поведения, закрепленные в Кодексе способствовали укреплению дисциплины и законности среди личного состава – основы роста доверия милиции у населения страны. Развитие разнообразного сотрудничества с гражданами – это непереносимое условие улучшения криминогенной ситуации в обществе, качественного повышения эффективности работы милиции. В связи с этим осуществлялась разработка новых критериев оценки оперативно-служебной деятельности, исключающие фальсификацию и нарушения учетно-регистрационной дисциплины. Были сделаны важные шаги к большей открытости: перестала быть критерием качества работа подразделений статистика, иногда далекая от реальной жизни. Регистрация всех правонарушений и преступлений вменена в обязанность всем структурам системы. Изменение существующих критериев оценки деятельности органов внутренних дел должно было способствовать отражению результатов деятельности ОВД не только в цифровых показателях, но и реальных результатах охраны правопорядка. Приоритетное значение стало придаваться не ведомственной характеристике результатов того или иного подразделения, а оценке со стороны населения, органов государственной власти. По данным социологических опросов 54% опрошенных считали, что деятельность милиции должна оцениваться обществом, а не с помощью узковедомственных показателей²⁶⁹. Поэтому мониторинг работы аппаратов внутренних дел постоянно должны осуществлять как милицейские специалисты, так и независимые эксперты. Такая стратегия отношений с общественностью планировалась вменяться в обязанность всем подразделениям МВД России.

Участие общественности в оценке деятельности МВД должно было придать новый импульс взаимодействию милиции и общественности,

²⁶⁹ Особый сервис // Щит и меч. – 2001. – 19 июля.

повышению авторитета деятельности сотрудников среди граждан. В то же время разработка новых форм взаимодействия милиции и общественности должно была строиться и с учетом как передового отечественного, так и зарубежного опыта. МВД был принят ряд документов, предусматривающих тесное взаимодействие и укрепление доверительных отношений с общественностью. Не случайно первым приказом 2009 г. Министром внутренних дел генералом армии Р.Г. Нургалиевым была утверждена Концепция совершенствования взаимодействия подразделений системы МВД России со средствами массовой информации и общественными объединениями на 2009-2014 гг. Документом предусматривались новые направления информационной работы в том числе и совершенствование взаимодействия с общественностью, правозащитными организациями. Такой работой стремились заинтересовать граждан, сформировать у них объективное отношение к работе милиции по повышению правовой культуры²⁷⁰.

Однако планируемых позитивных перемен в деятельности сотрудников милиции не состоялось. Осознание, что возможности прежней системы воспитательной работы по обеспечению позитивного влияния на оперативно-служебную деятельность, формирование достойного нравственного облика сотрудников органов внутренних дел, состояние служебной дисциплины и законности в значительной степени исчерпаны²⁷¹, определило потребность принятия Программы комплексного реформирования системы организации работы с личным составом органов, подразделений, учреждений системы МВД России на 2007-2009 годы. Принимаемые меры по укреплению дисциплины и законности оказались недостаточно эффективными. Такое положение дел требовало решительных действий от руководителей всех уровней.

²⁷⁰ Захаренков В. Связь с обществом: новые направления информационной работы // Профессионал. – 2009. - №3. – С.6.

²⁷¹ Кубышко В.Л. Воспитывать будем по-новому // Вестник кадровой политики МВД России – 2008. - №1. – С.11.

С вступлением в силу 1 марта 2011 года Федерального закона «О полиции» была открыта новая страница в истории органов внутренних дел. Закон положил начало формированию полиции, сформулировал новые подходы в деятельности по охране правопорядка, определил основное назначение полиции. В числе основополагающих начал деятельности полиции в ФЗ «О полиции» были закреплены ее открытость и публичность (статья 8). В самом общем виде открытость деятельности полиции как органа государственной власти проявляется в возможности всех заинтересованных лиц знакомиться с содержанием принимаемых ею решений и документов, знать и четко представлять содержание работы полиции. Публичность выражается в способности вести диалог с обществом и средствами массовой информации, взаимодействовать с ними на основе взаимного уважения и социального партнерства²⁷². Именно в этих целях были созданы Общественный совет при МВД РФ и общественный совет при территориальных органах МВД РФ²⁷³, что позволит обеспечить реализацию общественно - значимых интересов граждан РФ.

В рамках реализации правовых норм ФЗ «О полиции», «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел и внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации», «О службе в органах внутренних дел» были обеспечены условия для привлечения в полицию более квалифицированных и надежных сотрудников, совершенствования кадровой политики. Было создано более 2800 аттестационных комиссий, которые в общей сложности провели аттестацию свыше 880 тысяч офицеров МВД из территориальных органов и центрального аппарата. Сотрудников оценивали по таким критериям, как отношение к выполнению служебных обязанностей, уровень общей эрудиции, поведение на службе и в быту²⁷⁴.

²⁷² Булавин С. Принцип открытости и публичности – в действии // Профессионал. – 2011. - №5. – С.2.

²⁷³ Указ Президента РФ от 23.05.2011 № 668 «Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах» // Собрание законодательства РФ, 30.05.2011, № 22, ст. 3154.

²⁷⁴ Сила обновления // Цит и меч – 2011. - №38. – С.1.

Важным направлением в решении кадровой политики, являлось стремление создать сотрудникам Министерства достойные условия для службы. С целью формирования социальных обязательств, бюджет МВД на 2012 год был увеличен более, чем вдвое, это беспрецедентное увеличение. До 1 триллиона 103 миллиардов рублей²⁷⁵. Закон «О полиции» ужесточает требования к отбору сотрудников, повышает требования к психологическим и профессиональным качествам человека. Важная роль в профессиональной подготовке полицейского отводится образовательным учреждениям МВД России, которые составляют крупнейшую в стране ведомственную систему профессиональной подготовки кадров. В ее состав вошли 27 образовательных учреждений, в том числе 21 – высшего и дополнительного профессионального образования, 10 их филиалов, 6 суворовских военных училищ и 90 центров профессиональной подготовки. Всего в образовательных учреждениях МВД России осуществляется подготовка специалистов по 16 программам среднего и высшего профессионального образования, а также по 36 программам послевузовского²⁷⁶.

Воспитание сотрудников органов внутренних дел в современных условиях играет основополагающую роль. Федеральным законом созданы необходимые условия, чтобы сотрудник органов внутренних дел чувствовал себя, с одной стороны, социально значимым, а с другой – социально защищенным. Однако механическим повышением денежного содержания нельзя получить честного, порядочного и высокоидейного полицейского. Поэтому именно сегодня создается новая система антикоррупционной защиты, основанная на формировании у сотрудников позитивных взглядов и убеждений, привитии навыков соблюдения профессионально – этического стандарта антикоррупционного поведения²⁷⁷.

Именно такие модели дают возможность увязать показатели кадровой обеспеченности и «качества» кадров с показателями, характеризующими

²⁷⁵ Медведев Д. Система МВД реально меняется // Профессионал. – 2011. - №6. – С.2.

²⁷⁶ Ситковский А.В. Уровень обеспечения безопасности личности - ключевой фактор отношения граждан к полиции // Профессионал – 2014. - №1. – С. 19.

²⁷⁷ Там же.

эффективность деятельности органов внутренних дел в сфере охраны общественного порядка и борьбы с преступностью.

Таким образом, политика государственных реформ объективно обусловила необходимость выработки принципиально новых взглядов и позиций на деятельность органов внутренних дел в современной России.

В сложившейся в стране социально-политической ситуации, характеризующейся немалыми трудностями, усилиями государства и общества по укреплению правопорядка в стране, система МВД России сохранила управляемость, возможность действовать адекватно обстановке и прогнозируемым тенденциям.

В новых общественно-политических условиях деятельности МВД приоритетными стали: борьба с терроризмом, наркобизнесом, организованной преступностью, новыми видами экономических преступлений, детской беспризорностью, экстремизмом, коррупцией.

Правительством и руководством МВД была поставлена задача формирования качественно новых отношений между населением и милицией. Их можно определить как партнерские. Лидирующее положение в содержании правоохранительной деятельности должна занимать социальная профилактика. Граждане, общественные организации и политические партии не должны оставаться в стороне от этих проблем.

Отсутствие в течение длительного времени организационных воспитательных структур в подразделениях МВД способствовало формированию негативных тенденций в кадровой политике.

Организация воспитательной работы с сотрудниками полиции в современных условиях должна строиться с учетом новых реалий и опорой на положительный опыт, накопленный в кадровых органах МВД в предшествующие периоды.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В многовековой истории российской полиции накоплен богатый опыт эволюции от княжеских структур и приказной системы управления до многофункциональных и сложных подразделений Министерства внутренних дел. Изучение причин и технологии их развития поможет уяснить те реформаторские изменения, которые происходят в органах внутренних дел суверенной России.

Правоохранительные органы являются важнейшим звеном в структуре государственных органов исполнительной власти. Поле их правовой деятельность весьма обширное – от укрепления правопорядка и законности, охраны государственных устоев, обеспечения общественной безопасности до защиты прав и свобод граждан, борьбы с преступностью и нарушением законов.

Стабильное развитие государственности невозможно без сдерживания преступности, борьбы с ней. Криминальная ситуация продолжает осложняться и встала в ряд основных проблем национальной безопасности.

Исторический путь, пройденный органами внутренних дел, подтверждает закономерность – борьбой с преступностью должны заниматься высокопрофессиональные и дисциплинированные мастера своего дела, вооруженные знаниями, умениями, навыками этой борьбы, а также специальной техникой, транспортом, связью и другими средствами, повышающими надежность человеческого фактора и эффективность действия.

В прошлом был накоплен богатый опыт, который можно использовать в новых условиях, творчески переработав и видоизменив его. Этот опыт не только кладезь усовершенствования специальной, профессиональной подготовки, но и источник большой воспитательной силы. Поэтому изучение истории органов внутренних дел, их опыта является необходимыми для каждого сотрудника.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативные правовые акты

Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 06.12.2011) «О полиции» // Собрание законодательства РФ, 14.02.2011, № 7, ст. 900.

Закон РФ от 24.09.1992 № 3534-1 «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ, 22.10.1992, № 42, ст. 2334.

Закон РФ от 13.03.1992 № 2506-1 (ред. от 02.07.1992) «Об оперативно - розыскной деятельности в Российской Федерации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ, 23.04.1992, № 17, ст. 892.

Закон Российской Федерации «О милиции». – М.: ИНФРА-М, 1999. – 32 с.

Указ Президента РФ от 14.06.1994 № 1226 «О неотложных мерах по защите населения от бандитизма и иных проявлений организованной преступности» // Собрание законодательства РФ, 20.06.1994, № 8, ст. 804

Указ Президента РФ от 08.10.1997 № 1100 «О реформировании уголовно - исполнительной системы Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 13.10.1997, № 41, ст.4883.

Указ Президента РФ от 19.07.2004 № 928 (ред. от 11.03.2012) «Вопросы Федеральной миграционной службы» // Собрание законодательства РФ, 26.07.2004, № 30, ст. 3150.

Указ Президента РФ от 23.05.2011 № 668 «Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах» // Собрание законодательства РФ, 30.05.2011, № 22, ст. 3154.

Декларация СНД РСФСР от 12.06.1990 № 22-1 «О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» // Ведомости СНД и ВС РСФСР, 1990, № 2, ст. 22.

«Учреждения об управлении губерниями» от 7 ноября 1775г. //Российское законодательство X – XX вв.: В 9 т. Т.5.: Законодательство периода расцвета абсолютизма. Под ред. Е.И. Индова. – М.,1987.- С.170-295.

Постановление ВС РСФСР от 22.11.1991 № 1920-1 «О Декларации прав и свобод человека и гражданина» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР, 26.12.1991, № 52, ст. 1865.

Научная и учебная литература

«...Исходя из реалий» // Милиция. – 1993. - № 11. – С. 2.

Абрамов Е. Как остановить агрессию преступности? // Милиция. – 1993. - №6. – С. 7.

Аксенов В. Б. Милиция и городские слои в период революционного кризиса 1917 г. Проблема легитимности // Вопросы истории. 2001. № 8. С. 37-40.

Андреева И. А. История органов внутренних дел России: учебное пособие. – 2-е изд., перераб. И доп. – Омск: Омская академия МВД России, 2009. С. 35.

Балуев Б. П. Дело А. А. Лопухина // Вопросы истории. - 1996. № 1. - С. 142.

Березнев А.Т. История органов внутренних дел России. Учебное пособие: В 2-х частях. Часть I Воронеж, 1998 г. – С. 4.

Биленко С. В. На охране тыла страны: Истребительные батальоны и полки в Великой Отечественной войне 1941 – 1945. -М., 1988. С. 216.

Биленко С.В. На бессменном посту. М.: Знание, 1969. – С. 32.

Борисов А. В. Министры внутренних дел России. 1802-октябрь 1917. - СПб., 2002. - С. 228.

Борисов А. В., Дугин А. Н., Малыгин А. Я. Полиция и милиция России: страницы истории. - М., 1995. - С. 78.

Борисов А.В., Колодкин Л. М. Становление и развитие юридического образования в дореволюционной России. - М., 1994. - С. 49.

Бородин В.В., Бородина С.В., Попов В.А. Муниципальные органы охраны общественного порядка: теория, практика, перспективы: Монография. – СПб, 2006. – С.26.

Бритвин А.М. Руководство Московской городской партийной организацией органами снабжения населения в годы Великой Отечественной войны. – М., 1970. – С. 105.

Брюков В.Г. Новые банкноты как средство борьбы с фальшивомонетничеством // Расчеты и операционная работа в коммерческом банке. 2011. № 6. С. 84 - 93.

Булавин С. Принцип открытости и публичности – в действии // Профессионал. – 2011. - №5. – С.2.

Булавин С.П., Черников В.В. Федеральный закон «О полиции»: предпосылки и концептуальные идеи // Административное право и процесс. – 2011. - № 4. – С. 3.

Бутылин В.Н., Гончаров И.В., Барбин В.В. Обеспечение прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов внутренних дел (организационно-правовые аспекты): Курс лекций. М.: Академия управления МВД России, 2007. 340 с.

Владимиров С. Иванов П. Правовая основа содействия граждан органам внутренних дел в противодействии преступности // Профессионал. - 2014. С.30.

Вознесенский Н.А. Военная экономика СССР в период Отечественной войны. В кн.: Избранные произведения, 1931 – 1947. М.: Политиздат, 1975. – С. 558.

Володарский Л. Возрождение районов, пострадавших от немецкой оккупации. М.: Воениздат, 1946. – С. 8; Зотов В.П. Развитие пищевой промышленности в новой пятилетке. М.: Госполитиздат, 1947. –С. 27;

Воронцов С.А. Правоохранительные органы и спецслужбы Российской Федерации. История и современность. - Ростов н/Д: изд-во «Феникс», 1999. – С. 127.

Воскресенский Н.А. Законодательные акты Петра I. Т. 1. М. – Л., 1945. – С. 364.

Гуревич А. Я. Категории средневековой культуры. М., 1972. С. 139-150.

Демин В.А., Иванов В.Е., Лучинин А.В., Ляушин В.П. Очерки истории органов внутренних дел Российского государства. - Екатеринбург, 2001. - С. 26-30.

Дорожкин И.Б., Лебедев Г.П. Воспитывать патриотов (о формах и методах патриотического воспитания сотрудников УИС) // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2011. № 2. С. 7 – 12.

Ерошкин М. И., Кузнецова А. А. Становление советской милиции. Горький, 1979, С. 29 – 30.

Ерошкин Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1983. С. 60-61.

Зайончковский П.А, Российское самодержавие в конце XIX столетия. М., 1970. С. 163.

Захаренков В. Связь с обществом: новые направления информационной работы // Профессионал. – 2009. - №3. – С.6.

Зеленин И. Е. “Революция сверху”: завершение и трагические последствия // Вопросы истории, 1994, № 10, С. 28 – 42.

Зима В. Ф. Послевоенное общество: голод и преступность (1946 – 47 гг.) // Отечественная история, 1995. № 5. С. 45

Иванов В. Всем миром легче решать проблемы // Полиция России. - 2014. -№1.-С.7.

Исаев И.А. История государства и права России. – М., 1993. – С. 93,94.

История Великой Отечественной войны Советского Союза 1941 – 1945 гг. М., 1962. Т. 4, С. 134 – 136.

История полиции дореволюционной России: (Сборник документов и материалов по истории государства и права): учебное пособие. - М., 1981. - С. 50.

История полиции России. Краткий исторический очерк и основные документы: Учебное пособие / Под ред. В.М. Курицина. – М., 1998. – С. 28.

История полиции России. Краткий исторический очерк и основные документы. - С. 187-191.

История России XX - начала XXI века / А.С. Барсенков, А.И. Вдовин, С.В. Воронкова; под ред. Л.В. Милова. – М.: Эксмо, 2006. – 495.

История советской милиции: В 2 томах. М., 1977. Т. 2., С. 92.

Каменский А.Б. От Петра I до Павла I: Реформы в России XVIII века (опыт целостного анализа). – М.: Издательство РГГУ, 1999. – С. 236.

Кваша Л.Ф. Милиция (полиция) в условиях переходного типа государства и права // История государства и права. 2006. № 3. С. 26.

Костин В. И. Борьба с хищениями социалистического имущества и спекуляцией в годы Великой Отечественной войны. Горький: Горьковская высшая школа МВД СССР, 1982. – С. 54.

Круглый стол: акценты кадровой политики // Милиция. – 2001. - № 2. – С. 35.

Кручинин В.И. Вопросы реформы полиции в курсе отечественного государства и права // Проблемы преподавания и изучения истории государства и права, органов внутренних дел России. - М., 2000. - С. 38.

Кубышко В.Л. Воспитывать будем по-новому // Вестник кадровой политики МВД России – 2008. - №1. – С.11.

Ленин В. И. К населению. // Полн. собр. соч., Т. 35, С. 66 – 67.

Линдер И.Б., Чуркин С.А. История специальных служб России X-XX веков. – М., РИПОЛ классик, 2004. – С. 119.

Лисин А.Г. Тюремная система российского государства в XVIII - нач. XX века. М.,1996. - С.27.

Лукиянов С.А. История органов внутренних России: Курс лекций. – Руза: Московский областной филиал Московского университета МВД России, 2007. – С.4.

Масалимов А. С. Реформы суда и полиции России 60-90-х годов XIX века (на материалах Уфимской губернии): автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2000. - С. 58.

МВД России Энциклопедия. – М.: Объединенная редакция МВД России, 2000. – С. 558.

Медведев Д. Система МВД реально меняется // Профессионал. – 2011. - №6. – С.2.

Мельник Е. Разбойный приказ // Милиция. – 2001. - № 3. – С. 50.

Милиция России: Декреты и материалы. 1917-1999. Т. 1 (1917-1934). – Саратов: СЮИ МВД России, 2000. - С. 133.

Министерство внутренних дел России. 1902-2002. Исторический очерк. – М.: Объединенная редакция МВД России, 2004. – С.12.

Министерство внутренних дел России: 1802-2002. Исторический очерк: в 2 т. - СПб., 2002. Т. 1. - С.5.

Мулукаев Р.С., Малыгин А.Я., Епифанов А.Е. История отечественных органов внутренних дел. Учебник для вузов. – М.: NOTA BENE Медиа Трейд Компания, 2005. - С.19.

Некрасов В. Ф. МВД в лицах. От В. В. Федорчука до А. С. Куликова. 1982-1998. М., 2000. С. 56.

Некрасов В. Ф. Тринадцать «железных» наркомов. – М., 1995. С. 335.

Некрасов В.Ф., Борисов А.В. и др. Органы и войска МВД России: краткий исторический очерк. 1996.С.13.

Николаева Ю.В. К вопросу о стратегии и видах государственной политики в сфере защиты прав несовершеннолетних // Адвокат. 2011. № 5. С. 57 - 63.

Новые технологии МВД // Щит и меч. – 2001. – 9 августа.-С.8.

Нургалиев Р.Г. Доклад об основных результатах оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел и внутренних войск в 2006 году и приоритетных задачах на 2007 год. URL: www/mvdinform.ru (дата обращения: 19.05.2015).

Органы и войска МВД России. Краткий исторический очерк. – М.: Объединенная редакция МВД России, 1996. – С. 34.

Особый сервис // Щит и меч. – 2001. – 19 июля.

Осокина Е. Чужаков в магазины не пускать. // Родина. – 1995. - № 12. – С. 72-73.

Откуда берутся плохие милиционеры // Милиция. - 1999. - № 3-4. – С. 38.

Очерки истории Ленинграда. Т. 1. Период феодализма. – М. – Л., 1995. – С. 171.

Очкур Р. Полиция России. Век XVIII) век / Роберт Очкур, Дмитрий Кудрявцев, Владислав Пиотковский. – М.: АСТ: Полиграфиздат, Спб.: Астрель-Спб, 2010. – С.26.

Павлов Д.В. Ленинград в блокаде. М.: Наука, 1969. – С. 112.

Павлов Д.В. Стойкость. М.: Политиздат, 1981. – С. 40.

Пайс Р. Россия при старом режиме. – М., 1993. – С. 146.

Перегудова З.И. Политический сыск России (1880-1917). - М., 2000. - С. 17.

Пиотровский В., Кудрявцев Д., Очкур Р. Русская полиция. – М., 2007. – С. 160.

Полиция и милиция России: страницы истории. - М.: Наука, 1995. – С.65.

Полякова Е.И. Взаимодействие государства и общества в процессе социализации правоохранительной деятельности // Общество и право. – 2011. - № 1. – С.32-33.

Приходько М.А. Реформа центральных учреждений государственного управления и создание министерской системы управления в России в первой трети XIX века // Правоведение. 2000. № 5. С. 187-197.

Рент Ю. А. Общая и политическая полиция России (1900-1917 гг.) - Рязань. – 2001. - С. 60.

Рогов В. А. История уголовного права, террора и репрессий в Русском государстве XV-XVII вв. М., 1995. С. 61-62.

Романов А. Гонение следа // Человек и закон. – 2000. - №10. – С. 77.

Российское законодательство в X-XX веков. Т.4: Законодательство периода становления абсолютизма. М., 1986. – С.327-365.

Рууд Ч.А., Степанов С. А. Фонтанка, 16: Политический сыск при царях. М., 1993. С. 15-16

Рыбников В.В., Алексушин Г.В. История правоохранительных органов Отечества: Учебное пособие. - М.: Издательство «Щит - М», 2008. - С. 6.

Севастьянов Ф. Ура! Теперь все можно?! // Родина. - 1999. - № 9. – С. 54-56.

Сибирь в Великую Отечественную войну. Новосибирск: Наука, 1975. – С. 264.

Сизиков М. И. История полиции России (1718-1917 гг.): становление и развитие общей регулярной полиции в России XVIII века. М., 1992. С. 24-26.

Сизиков М.И. Полиция Российской империи. – М., - 2000. – С. 29.

Сизиков М.И. Становление и развитие общей регулярной полиции России XVIII века // История полиции России. Вып. 1. – М., 1992. – С. 14.

Сила обновления // Щит и меч – 2011. - №38. – С.1.

Ситковский А.В. Уровень обеспечения безопасности личности - ключевой фактор отношения граждан к полиции // Профессионал – 2014. - №1. – С. 19.

Сичинский Е. П. Полиция Южного Урала в период кризиса самодержавия. - М., 2005. - С. 31-32.

Скилягин А.Т. и др. Дела и люди ленинградской милиции. Очерки истории. Л.: Лениздат, 1967. - С. 289.

Советская милиция в период строительства социализма в СССР: Сб. науч. тр. / Горьковская высшая школа МВД СССР. Горький, 1983, С. 74

Советское право в период Великой Отечественной войны. М.: Юриздат, 1948, ч.II. – С.90.

Солдаты народа. - М., 1974. С. 6.

Соловьев С.М.. История России с древнейших времен. Сочинения в 18 т. – М.: Издательство: Мысль, 1991. – Т. 14, глава 3: Окончание двоевластия. Царствование Петра I Алексеевича. – С. 362.

Тихомиров М. Н., Елифанов П. П. Соборное Уложение 1649. М., 1961.
URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Text/1649.html> (дата обращения: 27.03.2015)

Токарь Л.Н. Красная повязка в четыре вершка. Как создавалась милиция Временного правительства // Родина. – 2002. - №7. – С.76.

Федоров В. Нужен порядок в кадровом доме// Милиция.- 1997.- № 11.- С. 41.

Цыбулевская О.И., Власова О.В. Правовая культура субъектов власти как фактор утверждения достоинства личности // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 6. С. 3 – 8.

Ченкова В.И. Полиция и органы местного самоуправления в феодальной России XVIII века (историко-правовой аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2001. С. 13.

Чернявский У.Г. Война и продовольствие. Снабжение городского населения в Великой Отечественной войне (1941 1945 гг.) М.: Наука, 1964. – С.16-17 и др.

Шаламов А. Четвероногие сыщики // Родина. – 2000. - № 6. – С.37-38.

Шелкопляс В.А. Карательный аппарат России во второй половине XIX в.: учебное пособие. - Минск, 1994. - С. 5.

Энциклопедия секретных служб России / Сост. А.И. Колпакиди. – М.: АСТ. – 2004. – С. 23.