

Министерство внутренних дел Российской Федерации
Омская академия

А. В. Быков

**ОСНОВНЫЕ ВЕХИ ИСТОРИИ
РОССИЙСКОЙ ПОЛИЦИИ**

Учебное пособие

Омск
ОМА МВД России
2018

УДК 342.9(075.8)

ББК 67.621

Б95

Рецензенты:

доктор юридических наук, кандидат исторических наук, профессор
Н. С. Нижник (Санкт-Петербургский университет МВД России);
доктор исторических наук, профессор *Р. Г. Буканова*
(Уфимский юридический институт МВД России)

Быков, А. В.

Б95 Основные вехи истории российской полиции : учебное пособие /
А. В. Быков — Омск : Омская академия МВД России, 2018. — 80 с.

ISBN 978-5-88651-677-7

В учебном пособии рассматриваются основные этапы становления и развития полиции России, анализируются факторы, обусловившие особенности деятельности органов внутренних дел в различные исторические периоды, причины, содержание и итоги преобразований полиции и милиции. При его подготовке использовался широкий круг источников, в том числе научные труды по истории государственного управления, полиции и милиции в России, изданные в дореволюционный и советский периоды, итоги новейших научных исследований по истории полиции.

Предназначено для курсантов и слушателей образовательных организаций МВД России.

УДК 342.9(075.8)

ББК 67.621

ISBN 978-5-88651-677-7

© Омская академия МВД России, 2018

ГЛАВА I. СОЗДАНИЕ И РАЗВИТИЕ ПОЛИЦИИ РОССИИ В XVIII В.

§ 1. Образование российской полиции в первой четверти XVIII в.

Одной из функций любого государства во все исторические эпохи была *правоохранительная функция*, состоящая в решении задач охраны общественного порядка, свободы, безопасности и собственности общества и государства, отдельных групп и граждан. Обособленное положение в рамках правоохранительной функции занимает *полицейская функция*, под которой понимаются установление и обеспечение общественно-го порядка, связанные с предупреждением и пресечением правонарушений, по необходимости посредством применения государственного принуждения. Организационно-правовым выражением полицейской функции является *полицейская деятельность*¹.

Со времени образования Древнерусского (Киевского) государства до XVIII в. отдельные виды деятельности, которые можно отнести к полицейским, выполнялись различными должностными лицами княжеской, великокняжеской, царской администрации.

В конце XVII – начале XVIII вв. проходил процесс трансформации российской государственности. Петр I проводил масштабные реформы, направленные на утверждение единоличной власти монарха. Московская Русь превратилась в Российскую империю, в основе которой — абсолютная монархия. Абсолютистскому государству свойственно стремление к максимальной регламентации общественных отношений и максимально-му контролю жизни общества. Это требовало наличия специальных органов надзора и принуждения. Свое влияние, очевидно, оказала и распространенная в Западной Европе идея государственного принуждения в интересах общего блага. Ее реализация привела к формированию так назы-

¹ Андреева И. А., Зайцева Е. С. История органов внутренних дел России : учебное пособие. Омск, 2017. С. 4–5.

ваемого полицейского государства, при этом первоначально само понятие «полиция» отождествлялось с государственной деятельностью вообще. Постепенно его смысл сужался, создавались специализированные правоохранительные органы, в названиях которых преимущественно и закрепилось слово «полиция».

Петр I желал упорядочить основные стороны общественной жизни, не случайно одним из основных видов нормативных актов в период его правления становятся регламенты. Требовалась новая структура, которая являлась бы инструментом надзора над обществом в руках государства и персонально царя. Таким инструментом должна была стать полиция.

Наиболее принятой в современной науке датой образования в России полиции считается 25 мая 1718 г. Этим днем датируется документ «Пункты, данные Санкт-Петербургскому генерал-полицмейстеру»² (далее — Пункты). Документ состоял из двух частей. В первой объявлялось о введении в Санкт-Петербурге должности генерал-полицмейстера и назначении на нее генерал-адъютанта Дивьера, а также указывалось на обязанность всех жителей города подчиняться его распоряжениям. Во второй части содержалась личная инструкция царя с изложением основных обязанностей. Следует отметить, что о создании самой полицмейстерской канцелярии ничего не говорится.

Перечень задач полиции был весьма широк и разнообразен. Можно выделить основные направления деятельности полиции:

1. Надзор за строительством и содержанием зданий, улиц и иных объектов в городе в соответствии с предписаниями, утвержденными образцами.

2. Надзор за торговой деятельностью. Недопущение торговли в неустановленных местах, недоброкачественными продуктами питания. Контроль за правильностью мер и весов, ценами на продукты.

3. Надзор за чистотой улиц, недопущение засорения каналов, проток.

4. Организация охраны общественного порядка и предупреждение преступности.

5. Организация противопожарной охраны. На полицию возлагалась обязанность привлечения населения для тушения пожаров. Для этого жители должны были иметь пожарный инвентарь, наличие которого контролировалось полицией, полицмейстер определял порядок действий при тушении пожаров.

² Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое. Т. V. СПб., 1830. № 3203. С. 569.

Отдельно остановимся на обязанностях по организации охраны общественного порядка и предупреждению преступности. Преимущественно предусматривались профилактические меры, включавшие: ликвидацию деятельности нелегальных питейных, игорных заведений; задержание «гуляющих» людей, нищих, подозрительных лиц; надзор за предоставлением сведений хозяевами домов о размещившихся у них приезжих, а также о нанимаемых работниках. Практически ничего не говорится о непосредственном участии полиции в охране общественного порядка, кроме пункта 7, предписывающего задерживать и допрашивать перед отправкой для судебного разбирательства участников драк в общественных местах (на улицах, рынках). Полиция играла преимущественно роль организатора и надзорного органа. Пункты предписывали организовать дежурство караульщиков из числа жителей: с оружием для задержания преступников и с пожарным инвентарем на случай пожара. В ночное время предписывалось перегораживать улицы шлагбаумами с выставлением вооруженных караулов для пресечения бесконтрольного перемещения по улицам и затруднения возможных действий преступников.

На полицию возлагалась обязанность контролировать законность пребывания в городе приезжих лиц. С 1714 г. в России были введены обязательные «проезжие письма» или паспорта, которые были обязательны для населения при выезде из мест постоянного проживания и для иностранцев. Одной из главных задач было выявление беглых крестьян, солдат и матросов, преступников.

Непосредственная организация охраны общественного порядка, противопожарной охраны и исполнения государственных распоряжений возлагалась на старост, определяемых в каждой слободе или на улице, и на десятских (с каждых десяти дворов). Именно им передавались через полицмейстера распоряжения, указания, и они несли ответственность за неисполнение предписаний.

Фактически произошло совмещение сложившейся еще в средние века системы охраны общественного порядка посредством привлечения населения под непосредственным руководством выборных лиц с деятельностью нового органа государственного принуждения — полиции. Многие перечисленные в Пунктах повинности, обязанности населения, выборных лиц местного управления (старост, десятских) существовали и ранее, но теперь организация исполнения этих повинностей и надзор за этим возлагались на полицию.

Таким образом, на данном этапе полиция рассматривалась как орган, призванный организовать определенную деятельность в государственных и общественных интересах и надзирать за исполнением государ-

ственных предписаний. Подобный подход в полной мере соответствовал распространенным в Европе и воспринятым в России взглядам на полицию как инструмент обеспечения благосостояния и безопасности государства и общества посредством регламентации и принуждения.

В своей деятельности полиция взаимодействовала также с органом городского выборного управления — Ратушей (с 1720 г. — Главным магистратом). При создании полиции в других городах взаимодействие полиции и органов местного выборного управления сохранялось и получило дальнейшее развитие в XIX в.

При многообразии обязанностей штаты полиции были невелики. В соответствии с постановлением Сената от 5 июня 1718 г. предусматривалось передать в подчинение генерал-полицмейстеру 10 офицеров, 20 унтер-офицеров, 160 солдат, 1 дьяка, 10 подьячих³. В последующем штаты постепенно увеличивались. Имеющихся сил для непосредственной охраны общественного порядка и борьбы с преступностью в Санкт-Петербурге с населением около 60 000 жителей, примерно таким же количеством пригнанных для строительства рабочих, иногородних приезжих купцов и прочих временно проживающих, а также в неизвестном количестве гулящих людей и нищих было, конечно, недостаточно. Однако вспомним, что главной задачей полиции в тот период были организация, надзор и принуждение.

Задача комплектования штатов решалась путем направления на службу в полицию военнослужащих (офицеров и солдат) и чиновников из других ведомств (дьяки, подьячие, канцеляристы и т. п.).

Направление на службу в полицию военных не было исключительной мерой, в тот период была распространена практика назначения на различные должности офицеров. Не новым являлось и привлечение солдат для обеспечения общественного порядка, борьбы с преступниками, силового обеспечения действий должностных лиц по исполнению распоряжений властей и лично царя. Кроме того, желающих добровольно пойти на службу в полицию было немного. Жалование государственных служащих было невелико и часто выплачивалось нерегулярно.

Город делился на участки, на территории которых находились съезжие дворы, являвшиеся местом размещения полицейского офицера, приданных ему полицейских чинов (солдат) и административных служащих (канцеляристов).

³ *Луппов С. П. История строительства Петербурга в первой четверти XVIII века. М., 1957. С. 160.*

Чины полиции обязаны были давать присягу на верность царю.

Санкт-Петербургская полицмейстерская канцелярия была сначала сугубо городским учреждением, о создании общегосударственной системы полицейских органов речи пока не шло.

В соответствии с изданным 16 января 1721 г. актом «Регламент или Устав Главного Магистрата»⁴ в России создаются органы городского выборного управления — магистраты. Данные органы могли учреждать в городах полицию и содержать ее за собственный счет. В главе II «О главных магистрата дел» рассматриваемого документа среди основных обязанностей магистрата указывается учреждение полиции. Однако порядок создания полицейских органов не оговаривался. При этом разъясняется сущность полиции, которая рассматривалась прежде всего как средство поддержания «доброго порядка» в широком понимании (охрана общественного порядка; борьба с преступностью; надзор за благоустройством улиц; архитектурный надзор; профилактика болезней; помощь сиротам, инвалидам, больным, предупреждение дороговизны и др.)⁵. Однако создания полицейских органов в городах посредством деятельности магистратов не состоялось.

19 января 1722 г. издается именной указ «О бытии в Москве обер-полицмейстеру»⁶, который предусматривал введение данной должности и содержал указание на зависимость (подчиненность) московского обер-полицмейстера генерал-полицмейстеру.

Таким образом, в период правления Петра Великого предпринималась попытка заложить основы полицейской системы с единым центром общего руководства (Главная полицмейстерская канцелярия в Санкт-Петербурге во главе с генерал-полицмейстером) и возможностью участия местных властей в учреждении полиции (обязанность магистратов по созданию полиции).

Следующим шагом в развитии полицейской системы стало принятие в период правления императрицы Анны Иоанновны 23 апреля 1733 г. Высочайшей резолюции на доклад Полицмейстерской канцелярии «Об учреждении полиции в городах»⁷. Предусматривалось создание полицмейстерских контор в 23 городах — 10 уездных, 11 провинциальных и 2 городах, имевших особое военно-стратегическое значение (Шлиссель-

⁴ Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое. Т. VI. № 3708. С. 291.

⁵ Там же.

⁶ Там же.

⁷ Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое. Т. IX. № 6378. С. 93.

бург и Ладога). Полицмейстеры, унтер-офицеры и рядовые назначались из военнотружующих местных гарнизонов. Штаты полиции предусматривали по одному унтер-офицеру, одному капралу, 8 рядовых в губернских, 6 рядовых в провинциальных городах для комплектования съезжих дворов. Кроме того, в штат входили по 2 канцелярских служащих. Документ не дает четкого представления, являлось ли указанное число служащих общим, или оно зависело от числа съезжих дворов в городе. Направленные для службы в полицию военные получали жалование из средств, выделяемых на содержание местных гарнизонов, канцелярские служащие получали жалование из собираемых с местного населения денег. Важно отметить, что документ содержал четкое указание о подчинении полиции городов Главной полиции (Главной полицмейстерской канцелярии), которая должна была давать инструкцию о порядке деятельности местной полиции.

§ 2. Развитие полиции во второй половине XVIII в.

Большое значение для развития полиции в России имели преобразования императрицы Екатерины II. Проводя политику, определяемую как «просвещенный абсолютизм», она стремилась упорядочить, повысить эффективность управления на местах. Эту цель преследовала реформа губернского управления.

Основным нормативным правовым актом, определявшим губернское устройство и управление, являлось «Учреждение для управления губерний Всероссийской империи» от 7 ноября 1775 г.⁸ (далее — Учреждение). В систему управления губерниями и их устройство вносились значительные изменения. В том числе внедрялись элементы дворянского и городского сословного выборного самоуправления.

Дворянство выборным путем формировало управленческие структуры в первую очередь на уровне уездов, на которые делились губернии. Уездом управлял избираемый местным дворянством земский исправник, возглавлявший нижний земский суд. Нижний земский суд имел функции административные, полицейские и судебные. На него возлагались обязанности по исполнению распоряжений центральной власти и губернатора; поддержанию общественного порядка и борьбе с преступностью; надзору за состоянием дорог, мостов; контролю за торговлей продовольствием; проведению судебных разбирательств по малозначительным преступлениям и мелким гражданским искам.

⁸ Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое. Т. XX. № 14.392. С. 229.

В сельских населенных пунктах полицейские обязанности исполняли десятские, пятидесятские, сотские, которых избирали из своей среды крестьяне, причем как свободные, так и крепостные. Указанные лица действовали на основе Инструкции сотскому со товарищи под руководством нижнего земского суда. Круг обязанностей сотских, пятидесятских и десятских был крайне обширен. Многие обязанности они не могли реализовать, например, в отношении помещиков, будучи их крепостными⁹.

Еще большее значение губернская реформа имела для развития городской полиции. Важнейшей задачей местного управления являлось выполнение комплекса мер, направленных на поддержание благочиния в обществе. Благочиние во второй половине XVIII в. понималось как обширная сфера деятельности, связанная с обеспечением жизнедеятельности общества, его безопасности (борьба с преступностью, надзор за торговлей, чистотой улиц, моральным обликом жителей), исполнением распоряжений властей и др. Поддержание благочиния возлагалось на полицию, что закреплялось в актах Екатерины II (Учреждение для управления губерний Всероссийской империи, Устав благочиния, или полицейский от 8 апреля 1782 г.¹⁰ и Грамота на права и выгоды городам Российской империи от 21 апреля 1785 г.¹¹ (Жалованная грамота городам)).

Учреждение для управления губерний устанавливало, что в уездных городах организация полицейской деятельности возлагалась на городничего. Однако специализированного полицейского аппарата при нем не создавалось. В своей деятельности городничий использовал силы местного военного гарнизона, опирался на органы местного управления (магистраты).

Значительный шаг вперед был сделан с принятием Устава благочиния, или полицейского, который являлся первым актом, подробно регламентировавшим порядок формирования, деятельности полицейских учреждений. Был установлен примерный штат единого полицейского органа в городах — Управы благочиния. Возглавлялась Управа городничим, в ее состав входили приставы уголовных и гражданских дел и два ратмана (выборные лица от городского населения). Впервые четко определено разделение городов на полицейские части (от 200 до 700 дворов в части),

⁹ Красильников С. В. Сельская полиция и ее место в системе органов местного самоуправления во второй половине XVIII в. // История государства и права. 2009. № 2. С. 22–26.

¹⁰ Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое. Т. XXI. № 15.379. С. 461.

¹¹ Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое. Т. XII. № 16.187. С. 358.

в которых назначался частный пристав. Части в свою очередь делились на кварталы (от 50 до 100 домов), в них назначались квартальный надзиратель и подчиненный ему квартальный поручик.

Частный пристав и квартальный надзиратель обязаны были проживать на территории части или квартала, быть круглосуточно доступными для обращений населения за помощью.

Устав благочиния весьма подробно регламентирует общие обязанности Управы благочиния, обязанности частных приставов и квартальных надзирателей. В частности, закреплялись функции частного пристава по проведению дознания при совершении уголовного преступления. В статье 105 указывался перечень обстоятельств совершения преступлений против личности, против неприкосновенности жилища, против имущества. Например, при дознании по преступлению против личности следовало выяснить: «1) о особе, над кем учинено; 2) о действии, что учинено; 3) о способе или орудии, чем учинено; 4) о времени, когда учинено; 5) о месте, где учинено; 6) о okolichnostyax, объясняющих с намерением или без намерения и утверждающих или обличающих, как учинено (т. е. свидетели); 7) преступника, кем учинено»¹². Как видно, перечень вопросов актуален и в настоящее время.

При каждой части действовал словесный суд с выборным судьей, который разбираал малозначительные гражданские иски в присутствии выборных присяжных свидетелей.

Управа благочиния подчинялась Губернскому правлению во главе с губернатором. Таким образом, закреплялся относительно децентрализованный принцип организации полиции, поскольку губернаторы исполняли распоряжения императорской власти. С органами местного выборного управления (городскими магистратами, нижними земскими судами) полиция взаимодействовала.

В Жалованной грамоте особо указывается, что относящееся к полиции должно исполняться специальными органами и должностными лицами, каковыми в городах должны были являться Управа благочиния во главе с полицмейстером. Таким образом, Городская дума должна была обеспечивать благочиние, но не вмешиваться в деятельность полицейских органов. Из этого можно сделать вывод, что предусматривалось разделение полномочий. Дума устанавливала запреты, принимала обязательные для горожан решения, полиция обязана была следить за их исполнением и пресекать нарушения.

¹² Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое. Т. XXI. С. 462.

Таким образом, в XVIII в. закладываются основы полицейских органов, накапливается опыт их организации, управления, методов деятельности. К концу века создается общегосударственная система учреждений, исполнявших полицейские функции. Однако уездные органы, осуществлявшие полицейские функции, существовали обособленно от городской полиции. Основные функции полиции не претерпели существенных изменений. Они определялись как крайне широкий круг обязанностей по обеспечению порядка и благочиния: от пресечения государственной измены до надзора за семейными взаимоотношениями и нравственностью подданных российской короны. Перечень этих обязанностей постепенно конкретизировался и в наиболее развернутом виде представлен в Уставе благочиния.

Вопросы для самоконтроля

1. Каковы особенности осуществления полицейских функций в Российском государстве до XVIII в.?
2. Как рассматривалась сущность полиции в соответствии с идеей полицейского государства?
3. Когда был назначен первый генерал-полицмейстер Санкт-Петербурга?
4. В каком документе содержались инструкции первому генерал-полицмейстеру? Укажите дату его принятия.
5. Какие основные группы обязанностей полиции в XVIII в. можно выделить?
6. Что понималось под благочинием в XVIII в.?
7. На основании какого нормативного правового акта были созданы полицейские органы в 23 городах России?
8. Какие органы, выборные должностные лица осуществляли полицейскую деятельность в уездах на основании Учреждения для управления губерний Всероссийской империи от 7 ноября 1775 г.?
9. Какие полицейские органы были созданы в городах на основании Устава благочиния, или полицейского от 8 апреля 1782 г.?
10. Каким основным нормативным правовым актом регламентировалась деятельность полиции в конце XVIII в.? В чем его значение для развития российской полиции?

ГЛАВА II. МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ И ПОЛИЦИЯ РОССИИ В XIX – НАЧАЛЕ XX ВЕКОВ

§ 1. Министерство внутренних дел Российской империи в XIX – начале XX вв.

В начале XIX в. предпринимаются шаги к более четкому разделению функций государственного управления между ведомствами. Уже в конце XVIII в. со всей очевидностью проявляется неэффективность системы коллегий, созданной при Петре I. В 1802 г. на ее основе начинается создание министерств. Правовой основой становится Манифест об учреждении министерств от 8 сентября 1802 г.¹³

Министерство внутренних дел создавалось как орган с широчайшими функциями. Внутренние дела понимались как комплекс мер, обеспечивающих стабильность, безопасность общества. В Манифесте об образовании министерств указывалось: «Должность министра внутренних дел обязывает его пещись (заботиться. — А. Б.) о повсеместном благосостоянии народа, спокойствии, тишине и благоустройстве всей Империи»¹⁴.

К компетенции МВД относилось:

- поддержание общественного порядка;
- борьба с преступностью;
- строительство и содержание публичных зданий;
- управление государственной промышленностью (кроме горной);
- совершенствование сельского хозяйства и частной промышленности, промыслов и ремесла;
- надзор за снабжением населения продовольствием, его качеством, ценами;
- надзор за содержанием дорог;

¹³ Титов Ю. П. Хрестоматия по истории государства и права России. М., 2000. С. 232.

¹⁴ Там же. С. 232.

— надзор за состоянием медицины, предотвращение и борьба с эпидемиями и эпизоотиями;

— надзор за местными органами власти (как назначаемыми, так и выборными), общее руководство их деятельностью.

В подчинение МВД передается полиция, которая и являлась одним из главных инструментов реализации столь обширных обязанностей.

Министерство внутренних дел получает особое значение, поскольку министру внутренних дел были подчинены губернаторы (военные и гражданские) по всем вопросам управления губерниями. Через министра губернаторам доводилась воля монарха, законодательные акты и через него же губернаторы обязаны были передавать на имя царя рапорты (отчеты), предложения по устройству губерний.

Первоначально формирование министерств, в том числе и внутренних дел, происходило путем подчинения министрам коллегий в целом или их частей.

В составе Министерства внутренних дел было образовано четыре экспедиции. Первая заведовала делами народного продовольствия и соляной части, она именовалась экспедицией попечения о продовольствии народном и состояла из двух отделений. Одному были поручены все дела, касающиеся производства хлеба, соли и снабжения этими важнейшими продуктами населения (включая вопросы перевозки и цены). Второе отделение занималось постройкой, содержанием, ремонтом публичных зданий (здания государственных учреждений, остроги, казенные магазины и т. д.).

В ведении второй экспедиции находились дела благочиния (экспедиция спокойствия и благочиния). Первое ее отделение руководило земской полицией, в обязанности которой входили сбор сведений и подготовка распоряжений по вопросам происшествий, безопасности сухопутных и речных путей сообщения, повиновения крестьян властям, исполнения крестьянами земских повинностей (денежные сборы на содержание почты, ремонт дорог и прочее). Приоритетными являлись административно-управленческие задачи, о поддержании общественного порядка, борьбе с преступностью непосредственного указания нет. Второе отделение руководило полицией городов, в обязанности которой входила организация деятельности полицейских органов, и здесь на первом месте уже стоят задачи профилактики и пресечения преступлений, охраны общественного порядка, противопожарной охраны.

Третья экспедиция заведовала государственным хозяйством и мануфактурами (экспедиция государственного хозяйства). В компетенцию первого отделения входили вопросы государственного хозяйства, опеки над

иностранцами переселенцами, разработка мер по улучшению земледелия, организация добычи торфа и поиска залежей каменного угля, организация переселения казенных крестьян на новые земли. Второе отделение занималось сбором сведений о состоянии фабрик, заводов, промыслов и ремесел, разработкой мер по их улучшению (внедрению машинного производства, рационального распорядка работы). Это же отделение заведовало почтой.

Четвертая экспедиция (общественного призрения) состояла также из двух отделений: первое, по делам медицинской коллегии, ведало вопросами здравоохранения; второе, приказов общественного призрения¹⁵, контролировало состояние богоугодных заведений.

Первым министром внутренних дел был назначен граф Виктор Павлович Кочубей, один из известнейших государственных деятелей России. За пять лет его руководства МВД становится наиболее влиятельным и значимым среди всех министерств. По свидетельству современников, В. П. Кочубей имел удивительную способность выбирать и ценить людей, с которыми он работал. Характерными чертами его как руководителя являлись трудолюбие, тщательное изучение и анализ информации по возникшей проблеме и принятие на этом основании оптимального решения.

Министерству внутренних дел пришлось столкнуться с рядом проблем, порожденных прежней системой государственного управления. Первоначально сохранялся коллегиальный принцип делопроизводства, который В. П. Кочубей полагал устаревшим, запутанным. Его усилиями и с соизволения императора был введен новый порядок делопроизводства, предполагающий четкую вертикаль подчинения, разделение документов по степени важности, единообразие форм документов. Эти принципы во многом сохраняются и в современных государственных ведомствах и учреждениях. Необходимость повышения эффективности работы министерства обусловила его первую реорганизацию. Вместо четырех экспедиций формируются три, при этом первая и третья сливаются в одну экспедицию государственного хозяйства.

Еще одна проблема заключалась в недостаточности, неполноте сведений о состоянии дел на местах. 19 сентября 1802 г. В. П. Кочубей направил губернаторам циркуляр с требованием предоставить сведения о со-

¹⁵ Приказы общественного призрения — учреждения, занимавшиеся попечением, заботой о неимущих, больных, сиротах («призрение» — от «призирать» в значении «присматривать»). К сфере государственного или общественного призрения относились приюты для бедных, вдов, сирот, стариков, больницы для неимущих. В том числе «богоугодные заведения», содержащиеся на пожертвования частных лиц. Кроме того, к сфере призрения относилось содержание заключенных в местах лишения свободы.

стоянии дел в губерниях по всему кругу вопросов, входивших в компетенцию МВД. В последующем губернаторы обязаны были предоставлять сведения о состоянии дел и произошедших изменениях регулярно.

Министерство прилагало огромные усилия по наведению порядка в государственных делах, относящихся к его компетенции. Значительные усилия принимались по улучшению сельского хозяйства как главной меры обеспечения населения продовольствием, развития промышленности, медицинского обеспечения. Особое внимание уделялось совершенствованию управления губерний. Прилагались усилия по развитию полиции как одного из основных инструментов реализации функций министерства на местах. Все это позволяет определить Министерство внутренних дел уже с самого начала его существования как основной элемент государственного управления и развития Российской империи.

Совершенным новшеством для того времени являлось и издание с 1804 г. «Санкт-Петербургского журнала», который, хотя и не считался официальным изданием министерства, являлся средством донесения до населения информации от имени МВД. В журнале печатались отчеты министра внутренних дел императору, официальные документы, научные статьи по вопросам, относящимся к ведению министерства. Следует отметить, что отчеты писал М. М. Сперанский, чей стиль написания документов существенно отличался от распространенного тогда в российской чиновничьей среде «приказного». Издание журнала прекращается в сентябре 1809 г. Однако уже в ноябре начинается выпуск нового печатного издания «Северная почта, или Новая Санкт-Петербургская газета» под непосредственным руководством министра внутренних дел О. П. Козодавлева¹⁶.

Продолжение преобразований государственного управления преследовало цель повысить эффективность деятельности исполнительных государственных органов за счет рационального разделения функций центрального управления. Реорганизация осуществляется на основании трех основных нормативных правовых актов, таких как: Манифест о разделении государственных дел на особые управления, с означением предметов, каждому управлению принадлежащих, от 25 июля 1810 г.¹⁷; Высочайше утвержденное разделение государственных дел по министерствам от 17 августа 1810 г.¹⁸ и Общее учреждение министерств от 25 июня 1811 г.¹⁹

¹⁶ *Министерство внутренних дел. Исторический очерк.* СПб., 1902. С. 31.

¹⁷ *Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое.* Т. XXXI. № 24.307. С. 278.

¹⁸ Там же. С. 323.

¹⁹ Там же. С. 686.

Министерство внутренних дел было реорганизовано на основании Общего учреждения министерств. В его состав входили теперь следующие структурные подразделения: 1) Канцелярия министра, а при ней Редакция для издания газеты «Северная почта»; 2) Департамент государственного хозяйства и публичных зданий; 3) Департамент мануфактур и внутренней торговли; 4) Почтовый департамент; 5) Совет министра.

Одним из следствий реформирования становится создание в 1810 г. Министерства полиции. К компетенции Министерства полиции была отнесена внутренняя безопасность²⁰, в его состав были переданы вторая и третья экспедиции (благочиния и общественного призрения) из Министерства внутренних дел. В результате руководство полицией оказалось в компетенции нового министерства.

Министром полиции был назначен генерал-адъютант Александр Дмитриевич Балашов. Он руководил министерством до 28 марта 1812 г. и, хотя и оставался официально в должности министра, управление министерством было поручено генералу, графу Сергею Козмичу Вязмитинову. После смерти графа Вязмитинова 15 октября 1819 г. А. Д. Балашов снова исполнял обязанности министра полиции, но всего на 19 дней, поскольку должность министра полиции и само министерство были упразднены²¹.

В Наказе Министерству полиции, помимо обязанностей по надзору за обеспечением населения продовольствием и охране внутренней безопасности, полиции поручался надзор за исполнением законов по всем министерствам. При этом устанавливалось, что окончательное исполнение распоряжений всех министерств производится посредством полиции, что требовало уточнения порядка взаимодействия Министерства полиции с иными министерствами, органами местного управления. В том числе устанавливалось, что Министр полиции имеет право в особых случаях требовать сведения непосредственно от местных властей и учреждений, минуя соответствующие министерства. Фактически это позволяло министру полиции контролировать остальные министерства. Складывалась ситуация, когда губернаторы, возглавлявшие местное управление, оказывались по вопросам полиции подчинены Министерству полиции, а по хозяйственно-административным — Министерству внутренних дел. Это вызывало путаницу в делах, что отражалось и на деятельности полиции, продолжавшей выполнять крайне обширный круг обязанностей, не все

²⁰ Варадинов Н. В. История министерства внутренних дел : в 3 ч. СПб., 1859. Ч. II, кн. 1. С. 14.

²¹ Министерство внутренних дел. Исторический очерк. С. 21.

из которых относились непосредственно к компетенции Министерства полиции.

Деятельность Министерства полиции вызывала все возрастающую критику в обществе и со стороны государственных деятелей. Особые претензии предъявлялись к неудовлетворительной организации полицейской службы. Министерство внутренних дел стремилось вернуть руководство полицией. В результате 4 ноября 1819 г. Министерство полиции было присоединено к Министерству внутренних дел. Это повлекло новую реорганизацию МВД: департаменты мануфактур и торговли были переданы Министерству финансов, а почтовый департамент — Министерству духовных дел и народного просвещения. В новую структуру вошли следующие основные подразделения: 1) Канцелярия министра, к которой была присоединена Общая канцелярия министра полиции; 2) Департамент государственного хозяйства и публичных зданий; 3) Департамент полиции хозяйственной или хозяйственный департамент; 4) Департамент полиции исполнительной; 5) Департамент медицинский; 6) Медицинский совет; 7) Особенная канцелярия министра; 8) Цензурный комитет; 9) Совет министра.

В дальнейшем, до 1880 г. круг обязанностей Министерства внутренних дел, его состав значительным изменениям не подвергались.

В середине XIX в. в России все острее обозначались кризисные явления. Все более отстающее от ведущих стран Западной Европы промышленное производство, архаичное сельское хозяйство, пережитки феодализма в виде крепостного права и сословного деления общества не давали возможности стабильно развиваться, порождали все больше социальных конфликтов. Многие недостатки вскрыла Крымская война 1853–1856 гг.

Император Александр II, вступивший на престол в 1855 г., понимал необходимость преобразований, направленных на стимулирование развития буржуазных отношений путем ликвидации или изменения некоторых мешавших этому элементов государственного управления, и организации жизни общества при сохранении основ государственного строя — незыблемости абсолютной монархии. С его соизволения в России проводятся реформы, характеризуемые как буржуазные — крестьянская (отмена крепостного права), судебная, реформы местного самоуправления (земская и городская), военная.

Проведение реформ затрагивало многие стороны государственного управления и общественной жизни, находившиеся в компетенции Министерства внутренних дел, активно участвовавшего в подготовке реформ и принятии мер по их реализации. Значительные усилия прилагал министр внутренних дел Сергей Степанович Ланской, известный своими

отчетами и докладами на имя царя, в которых с необычной для того времени смелостью указывал на имеющиеся проблемы и недостатки в государственном управлении и общественном устройстве.

Реформы 60 — 70-х гг. XIX в. имели в целом положительное значение, однако не могли в полной мере снять социальное напряжение, которое во второй половине столетия постоянно нарастало. Появлялись революционные кружки, организации, видевшие главным препятствием общественного прогресса абсолютную монархию. Противостояние самодержавной власти часто принимало характер политического терроризма. В этих условиях задача обеспечения внутренней безопасности, борьбы с революционным движением становится для власти особо значимой.

С 1826 г. высшим органом политической полиции являлось III Отделение Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, которой был подчинен Отдельный корпус жандармов. В 1880 г. Канцелярия была ликвидирована, 6 августа 1880 г. III Отделение передано в состав Министерства внутренних дел, на базе Отделения образован Департамент государственной полиции. 15 ноября 1880 г. департаменты государственной полиции и исполнительной полиции были объединены в Департамент государственной полиции. Министру внутренних дел был подчинен и Отдельный корпус жандармов.

В составе Министерства создается особый Судебный отдел для производства дел по обвинениям в государственной измене. В 1883 г. Департамент государственной полиции и Судебный отдел были объединены в Департамент полиции. Таким образом, Министерство внутренних дел стало высшим органом, осуществлявшим функции государственной безопасности, борьбы с революционным движением. Руководство общей (исполнительной) полицией и полицией политической объединяется в одном департаменте. Впоследствии это имело отрицательное значение для российской полиции, поскольку либерально и революционно настроенные представители общества переносили негативное отношение к политической полиции на общую полицию, что проявилось в период революции 1905–1907 гг. и стало одной из причин ликвидации полиции после Февральской революции 1917 г.

В конце XIX – начале XX в. Министерство внутренних дел все большее внимание уделяло совершенствованию организации полицейской службы. Департамент полиции становится крупнейшим подразделением в составе МВД. Однако Министерство внутренних дел остается органом, выполнявшим многочисленные обязанности, действуя не только через местные органы государственного и выборного управления и самоуправления, но и через полицейские органы. Это приводило к распыле-

нию сил и средств, снижало эффективность деятельности Министерства и полиции. Между тем МВД и полиция решали важнейшие задачи: борьба с массовыми беспорядками, уголовной преступностью, охрана общественного порядка, организация проведения выборов в Государственную Думу, реализация переселенческой политики. Значительно осложнилась работа МВД в годы Первой мировой войны. Но в глазах многих представителей российского общества Министерство внутренних дел все более ассоциировалось с защитой самодержавия, подавлением революционного движения, свободомыслия.

После Февральской революции 1917 г. Департамент полиции Министерства внутренних дел был ликвидирован. А после Октябрьской революции ликвидировано и Министерство внутренних дел.

За время своего существования Министерство внутренних дел Российской империи внесло огромный вклад в развитие государства, обеспечение безопасности, развитие экономики, социальной сферы. Министерство оставалось органом, имевшим многочисленные функции, обусловленные представлением о «полицейском государстве», роли полиции, министерства как организатора защиты и благоустройства всех подданных Российской империи.

§ 2. Полиция России в XIX – начале XX вв.

К началу XIX в. российская полиция находилась в том же состоянии, что и после ее образования в 1775 г., и не соответствовала требованиям времени. Ее структура, штаты не позволяли эффективно выполнять многочисленные обязанности, недостаточным было финансирование. На эти проблемы обратил внимание первый министр внутренних дел граф Виктор Павлович Кочубей. Им был представлен на рассмотрение императора доклад об улучшении деятельности полиции. В результате 24 октября 1803 г. был издан именной указ императора, утверждавший Положение о средствах к исправлению полиции в городах²². Данный акт, наряду с Уставом благочиния, или полицейским 1782 г., становится основным нормативным правовым актом, регламентировавшим организацию и деятельность полицейских органов в первой половине XIX в.

Новое Положение предоставило министру внутренних дел право самостоятельно устанавливать штатную численность чинов полиции по отдельным городам (при условии их утверждения императором), определять индивидуально для каждого города разделение на части и кварта-

²² Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое. Т. XXVII. № 21.007. С. 947.

лы. Кроме того, стало возможным заменить комендантов (подчинявшихся военному ведомству) на полицмейстеров, упорядочить взаимоотношения между полицмейстерами и военными комендантами, разделив их полномочия и указав сферы компетенции и порядок взаимодействия в вопросах обеспечения безопасности и управления.

Старые штаты полиции не учитывали роста территории городов, изменения численности населения, возрастающего объема работы полиции. Пользуясь предоставленными полномочиями, Министерство внутренних дел активно начинает изменение штатов в городах. Так, в 1803 г. были утверждены штаты для полиций в городах Астраханской, Тверской, Тульской, Минской и Рязанской губерний, в 1804 г. — в Санкт-Петербурге, Одессе, 15 губернских и 10 уездных городах, учреждено градоначальство в Феодосии, в 1805 г. введены новые штаты в 7 губернских и 11 уездных городах, в 1806 г. — в Москве, Николаеве и Таганроге. Впоследствии полицейские штаты пересматривались регулярно и утверждались именными указами императора.

Значимой проблемой являлось недостаточное финансирование полиции. Ее содержание было возложено на органы городского выборного управления и осуществлялось за счет городских доходов, которые в большинстве своем были невелики. Это обстоятельство ограничивало возможные меры по совершенствованию полиции, МВД вынуждено было учитывать возможности городов и значительно повлиять на увеличение выделяемых средств не могло. Тем не менее Положение о средствах к исправлению полиции в городах позволяло упорядочить выделение денежных средств, предписывая в обязательном порядке планировать издержки на содержание полиции, утверждая ответственными за назначение и расходование этих средств губернатора, Думу и полицмейстера. Кочубей потребовал от губернаторов включить в городские сметы особые статьи расходов на содержание полиции: на жалование по штату, провиант, обмундирование, фураж, закупку и содержание лошадей, пожарного инвентаря, дрова и свечи²³. Однако проблема нехватки финансирования оставалась актуальной. Повышение денежного содержания за счет государственной казны сдерживалось постоянной нехваткой средств.

В 1835 г. доходы Государственного казначейства выросли, в том числе за счет средств от откупов на производство и продажу алкоголя, что позволило увеличить ассигнование на Министерство внутренних дел на 2500000 рублей. Значительная часть средств была направлена на повышение жалования чинам полиции в тех городах, доходы которых не по-

²³ Юдин И. К истории полицейской реформы // Русский архив. 1913. № 10. С. 582.

зволюли выделять достаточно средств на содержание полиции. Первоначально казенное содержание было назначено полициям 355 уездных городов, еще 5 губернским и 30 уездным городам были назначены пособия. Города, имевшие, по мнению МВД, достаточные доходы, должны были по-прежнему финансировать полицию полностью за собственный счет.

Обеспечение земской полиции продолжало осуществляться целиком за счет земских сборов.

Еще одной мерой, направленной на улучшение положения полицейских служащих, их закрепление на местах и привлечение на службу, являлось установление пенсий для чиновников, оставляющих службу «за старостью и болезнями», а также вдовам и семьям умерших и погибших чиновников. Выплаты пенсий устанавливались законодательными актами 1827 г. (Устав о пенсиях и единовременных пособиях) и 1832 г. (Положение о пенсиях всех чиновников в губерниях по ведомству Министерства внутренних дел).

В первой половине XIX в. существенных изменений в деятельности городской полиции не происходило, основное внимание уделялось решению организационно-штатных вопросов.

Предприняты были меры по улучшению положения в земской полиции. Одна из проблем состояла в том, что исправники, по общему правилу, избирались местным дворянством. Это порождало трудности с кадровым составом. Нижние земские суды действовали на больших территориях, а штаты были недостаточными и длительное время не пересматривались. При этом численность населения и объем полицейских дел росли. В результате существующие органы земской полиции были не в состоянии эффективно выполнять свои обязанности, что вызывало взыскания со стороны губернаторов. Дворянство не желало занимать должности исправников, всячески устранившись от этой деятельности. Те же, кто занимал должности в земской полиции, не соответствовали предъявляемым требованиям, процветало казнокрадство, взяточничество, пренебрежение обязанностями, что подрывало авторитет полиции и власти в целом.

В 1805 г. законодательно закреплена возможность назначения исправников в периферийных губерниях местным губернским начальством (губернаторами) с утверждением их в должности Сенатом. В центральных, великорусских губерниях выборы исправника оставались правом местного дворянства.

В 1805 г. впервые было предпринято объединение земской и городской полиции. Однако этот опыт не получил развития, и вплоть до второй половины XIX в. земская и городская полиция существовали раздельно.

6 декабря 1826 г. был создан Комитет по подготовке проекта реформы уездной полиции. В частности, предполагалось повысить значимость исправника; создать Уездный совет с исправником во главе; изъять из обязанностей полиции судебно-следственные и хозяйственные дела. Однако разработанный проект реализован не был, власти ограничились отдельными улучшениями деятельности земской полиции, закрепленными в Положении о земской полиции от 3 июня 1837 г.²⁴ Были изменены штаты нижних земских судов, увеличено жалование должностных лиц. Уезд разделялся на участки или станы под руководством станowych приставов, которые являлись участковыми заседателями земских судов. Вся территория европейской части России делилась на 1208 станов. Становые приставы избирались местным дворянством и утверждались в должности губернатором. Такой порядок подбора кадров станowych приставов предполагал большую зависимость их от губернаторов как верховных начальников в отношении полиции и при этом тесную связь с местным населением. Становым приставам подчинялись низшие полицейские чины — десятские и сотские, избираемые населением. В ведении десятских находилось от 10 до 20 обывательских дворов, в ведении сотских — от 100 до 200. Введены были новые должности пятисотских и тысяцких в малых городах, не имеющих городских полицейских органов. Положение о земской полиции содержало рекомендацию избирать на должности десятских, сотских, пятисотских, тысяцких отставных военнослужащих из рядового состава. Следует отметить, что понятие «стан» известно с древности. Так, еще в Древней Руси обозначали единицу деления уезда, в которой действовали должностные лица — тиуны и доводчики. Положение о земской полиции официально закрепляет станы как единицы полицейского управления.

Положение о земской полиции уточняло функции сельской полиции и ее должностных лиц, но не изменяло круга решаемых вопросов. Они по-прежнему являлись низовыми исполнительными органами губернской администрации и поэтому выполняли как собственно полицейские функции по охране правопорядка, так и функции административно-хозяйственные.

Одновременно с Положением о земской полиции принимается Наказ чинам и служителям земской полиции²⁵, конкретизировавший права, обязанности, порядок действий должностных лиц уездной полиции.

²⁴ Полное собрание законов Российской империи. Собрание второе. Т. XII. СПб., 1838. № 10305. С. 463.

²⁵ Там же. № 10306. С. 484.

В частности, предписывалось производить тайное дознание по совершенным преступлениям, оповещать население о совершенных кражах, проводить профилактическую работу по задержанию подозрительных лиц, арестовывать торгующих краденым. На чинов полиции возлагалась обязанность выявлять места нахождения преступных групп. При преследовании преступников, беглых людей (крестьян, солдат) служащие земской полиции имели право действовать на территории соседних уездов и губерний до тех пор, пока местная полиция не предпринимала достаточных мер по задержанию преследуемых. Это позволяло избегать ситуаций, когда преступник мог сбежать в соседний уезд или губернию и скрыться, пока происходит согласование между полицейскими органами по организации его поимки. Земский исправник и становой пристав имели право суда по малозначительным преступлениям, таким как: причинение легких телесных повреждений в драке; кражи и мошенничества, уничтожение или утрата чужого имущества на сумму не более 20 рублей для земского исправника и 10 рублей для станового пристава.

С конца 1820-х гг. начинается создание конно-полицейских команд. В 1828 г. в Бессарабской губернии в уездах формируются команды из 2 пеших и 6 конных служителей, именовавшихся рассыльными. В их обязанности входила доставка распоряжений на места, исполнение отдельных поручений исправников. В период с 1840 по 1843 гг. в трех юго-западных губерниях при уездной полиции утверждаются должности одного урядника и десяти рядовых. В качестве полицейских команд использовались прикомандированные в распоряжение губернаторов отряды из казаков. В частности, в 1848 г. в Пермскую и Казанскую губернии направлялись отряды из 613 и 344 казаков соответственно. Личный состав таких команд распределялся по уездам и находился в общем подчинении губернаторов и непосредственном — уездных и городских полицейских органов. Основной задачей являлась борьба с преступностью, поимка беглых каторжников. Внедрение подобных полицейских команд связано с тем, что десятские и сотские выполняли преимущественно административные функции, поддерживали порядок среди постоянного населения, могли пресекать мелкие правонарушения, бытовые ссоры. В деле борьбы с более серьезными преступлениями они были малоэффективны. Не случайно усиление полиции путем создания полицейских команд или их усиления происходило в первую очередь в губерниях с наиболее сложной криминогенной обстановкой. Например, через Пермскую и Казанскую губернии пролегал Сибирский тракт, в районе которого находилось значительное число беглых каторжников, бродяг, совершавших тяжкие преступления.

Принятые меры позволили несколько улучшить положение дел в уездах, однако состояние земской полиции оставалось крайне неудовлетворительным. К основным причинам этого можно отнести: нехватку квалифицированных и добросовестных служащих; многообразие функций (чиновники земских судов выполняли функции следственные, судебные, организации охраны общественного порядка, хозяйственно-экономические и ряд других).

23 июня 1853 г. было принято Положение Комитета министров «Об устройстве в городах полицейских команд»²⁶. В соответствии с ним в городах создавались полицейские команды, численность которых зависела от количества жителей города. Например, в городах с населением менее 2000 жителей полагалось 5 рядовых, наибольший штат предусматривался для городов с числом жителей от 25000 до 30000 человек — 52 рядовых, 3 старших и 5 младших унтер-офицеров. Эти штаты являлись базовыми, министру внутренних дел предоставлялось право устанавливать для каждого города особые штаты, исходя из местных особенностей. Полицейские команды комплектовались путем направления военнотружущих военным ведомством по требованию губернаторов. Служащие полицейских команд вооружались палашами и алебардами (у нижних чинов). Подразумевалось их использование и для несения постовой службы. Данная мера позволяла усилить городскую полицию, однако значительно повлиять на повышение эффективности полицейской деятельности не могла.

Сложившейся к 1840-м гг. системе полиции и нормативной правовой основе ее деятельности были присущи значительные недостатки, требовавшие преобразований. Одной из важнейших проблем являлось разделение городской и уездной полиции, тем более что нередко оно было искусственным, поскольку образ жизни малых городков незначительно отличался от сельских поселений. Организатором, руководителем полиции в городах выступал полицмейстер, от его компетентности, служебных способностей во многом зависела активность и эффективность полиции. При этом круг лиц, из которых губернатор мог назначать на должность полицмейстера или городничего в губернских и уездных городах, был ограничен. Предписывалось преимущественно назначать на эти должности из числа раненых, отставных офицеров и гражданских чиновников. В результате возможности по подбору наиболее достойных кандидатур были невелики. Снижалась и престижность службы, так как эти должности рассматривались как «инвалидные», полицмейстеры нередко

²⁶ Там же. Т. XXVIII. Отделение 2. СПб., 1854. № 27372. С. 313.

относились к служебным обязанностям недобросовестно, полагая должность своеобразной пенсией от государства за былые заслуги. Городская полиция финансировалась преимущественно за счет городских средств, при этом штаты утверждались государством и общее руководство было в руках губернского начальства. В результате полиция не удовлетворяла в полной мере ни потребности государства в эффективном управлении, ни запросы городских жителей по формированию удобного и безопасного социально-экономического пространства в городе.

Еще более серьезными недостатками страдала земская полиция. Законодательные основы, заложенные еще Учреждением для управления губерний Всероссийской империи, определяли ограниченное и неопределенное положение земских исправников как руководителей земских учреждений. Будучи выборным лицом от местного дворянства, исправник фактически являлся государственным служащим, подчинявшимся губернским властям. В результате он не имел достаточной самостоятельности и связи с избравшим его дворянством, с одной стороны, не обладал достаточными полномочиями как государственные (коронные) должностные лица, с другой. Выборный и узкосословный характер должности исправника породили проблемы с комплектованием кадров, дворяне в основном уклонялись от занятия этой должности, поэтому многие исправники по своим качествам не соответствовали предъявляемым требованиям.

Не разрешалась и проблема низкого жалования полицейских служащих. Например, к 1860 г. становой пристав получал 224 рубля жалования, 56 рублей на разъезды, 86 рублей на канцелярию, 57 рублей на рассыльных, всего — 422 рубля. При этом на одну только канцелярию он должен был потратить от 200 до 300 рублей. Под влиянием указанных выше факторов коррупция в полиции принимала массовый характер. Земская полиция, особенно в центральной части России, подчинялась интересам не общества в широком смысле, а губернского начальства, крупных помещиков и личным интересам исправников и иных должностных лиц.

Таким образом, реформирование полицейской системы становится необходимостью, особенно значимой в свете планируемых преобразований, в первую очередь, отмены крепостного права. Существенные опасения были связаны с возможностью утраты управления крепостными крестьянами после ликвидации власти над ними помещиков. Реформирование полиции рассматривалось в первую очередь в общем контексте совершенствования местного управления.

27 марта 1859 г. при МВД была учреждена межведомственная Комиссия о губернских и уездных учреждениях, в задачу которой входила раз-

работка проектов о преобразовании губернских и уездных учреждений, функционирующая на основе Начала нового устройства уездных учреждений. Комиссия действовала весьма активно, получая поддержку министра внутренних дел Сергея Степановича Ланского (являвшегося министром внутренних дел с 1855 по 1861 гг.), известного довольно либеральными взглядами, горячего сторонника крестьянской реформы.

В результате деятельности Комиссии был подготовлен ряд проектов, в том числе проекты Общего учреждения уездной полиции, Наказа полициям, О полицейских командах и другие. В результате реализации этих проектов полиция должна была получить новую структуру и значительно обновленную законодательную основу, в первую очередь — Общее учреждение как основополагающий акт, регламентирующий устройство полиции.

Вскоре был сделан первый шаг в полицейской реформе — императорским указом от 8 июля 1860 г. утверждены Учреждение судебных следователей²⁷, Наказ судебным следователям²⁸ и Наказ чинам полиции о производстве дознаний по происшествиям, могущим заключать в себе преступление или проступок²⁹. Следственная часть отделялась от полиции, были учреждены специальные должности судебных следователей. На них возлагалось производство следствия по всем преступлениям, относящимся к ведению судов. Судебные следователи находились в подчинении Министерства юстиции, назначались, перемещались и увольнялись губернатором по согласованию с губернским прокурором. Наказ судебным следователям устанавливал порядок производства следствия, определял взаимоотношения следователей с полицией и судами, регламентировал иные стороны их деятельности. За полицией оставалось расследование незначительных преступлений и проступков, находящихся в юрисдикции полицейских органов, и первоначальное дознание по преступлениям, относящимся к юрисдикции судебных органов.

В дальнейшем реформа полиции приостановилась, в первую очередь в отношении принятия нового основополагающего акта, который должен был бы регламентировать основы деятельности полиции. Одной из основных причин было то, что принятие такого акта было напрямую связано с проведением иных преобразований (отмена крепостного права, судебная реформа, реформа местного (земского) управления). В 1861 г. про-

²⁷ Полное собрание законов Российской империи. Собрание второе. Т. XXXV. Отделение 1. № 35890. С. 710.

²⁸ Там же. 1862. № 35891. С. 715.

²⁹ Там же. № 35891. С. 715.

екты Общего учреждения полиции, Наказа полиции и Временных правил для действия полиции по предметам, оставляемым в ее ведомстве впредь до преобразования судебной части и других частей управления, были представлены на рассмотрение соединенного присутствия (комиссии) департаментов законов, государственной экономии и главного комитета об устройстве сельского состояния Государственного совета. В результате было высказано мнение о необходимости реализовать предлагаемые проекты только в части, касающейся вопросов формирования, структуры и финансирования полиции. При этом оставить без изменения нормы, регламентирующие предметы ведомства, пределы власти, порядок действия, распределение обязанностей, отчетность и ответственность полиции до завершения в стране преобразований. Это мнение было поддержано Государственным советом 22 декабря 1862 г. Итогом стало принятие 25 декабря 1862 г. императорского указа, утверждавшего Временные правила об устройстве полиции в городах и уездах губерний³⁰. Предполагалось, что после завершения реформ (судебной, местного земского и городского управления) будут приняты нормативные акты, учреждающие новые основы организации полиции, в первую очередь Общее учреждение полиции. Однако этого не произошло.

Временные правила преимущественно вносили в принятые ранее нормативные правовые акты изменения, направленные на исправление наиболее значимых проблем и недостатков в организации полиции. Основным достижением являлось объединение управления городской и земской полиций. Был создан единый орган управления полицией — уездные полицейские управления, действие которых распространялось на всю территорию уезда, включая города.

Уездное полицейское управление возглавлялось уездным исправником, который назначался и увольнялся губернатором. Выборный порядок вступления в должность был ликвидирован. Кроме исправника в состав полицейского управления входили помощник исправника, общее присутствие из заседателей от дворян и сельских обывателей. Уездный исправник подчинялся губернатору, что позволяет говорить об усилении централизации, еще большем отрыве руководства полиции от местного общества.

Уездным исправникам подчинялись становые приставы, которые исполняли основную работу по организации полицейской деятельности в подведомственных им станах уезда. Проблема заключалась в отсутствии

³⁰ Полное собрание законов Российской империи. Собрание второе. Т. XXXVII. Отделение 2. СПб., 1865. № 39087. С. 588.

в распоряжении становых приставов достаточного аппарата для реализации обширных и сложных обязанностей. Основными низовыми исполнителями являлись сотские и десятские, рядовые служители городских полицейских команд. Сотские и десятские избирались сельскими обществами, а отстранение от должности находилось в компетенции общего присутствия полицейского управления, а фактически — уездного исправника.

Особый порядок предусматривался для губернских и ряда уездных городов, перечисленных в особом приложении к указу. В них сохранялась городская полиция, обособленная от уездной. В таких городах создавались Городские полицейские управления во главе с полицмейстерами, назначаемыми губернаторами. В состав полицейского управления города входили помощник полицмейстера и два представителя от городского общества.

Первоначально сохранялись прежние принципы финансирования и комплектования полицейских команд. Средства на содержание полиции выделялись из городских бюджетов, что сохраняло зависимость штатной численности, оснащения полиции от размера доходов конкретного города. Все города были расписаны по разрядам и базовые штаты городской полиции зависели от разряда, в котором находился город. Однако городские власти могли ходатайствовать перед министром внутренних дел об увеличении штатов за счет городских средств.

На службу в полицейские команды направляли нижние чины из армии, большинство из которых были мало пригодны к полицейской службе. Эта порочная практика крайне негативно сказывалась на деятельности полиции, что заставило изменить порядок комплектования полиции. 14 марта 1868 г. Министерством внутренних дел было утверждено комплектование полицейских штатов по найму, предпочтение отдавалось отставным военнослужащим.

Временные правила усилили самостоятельность уездных исправников и полицмейстеров как начальников полиции. Они теперь могли в большинстве случаев действовать самостоятельно, решения уездных присутствий и городских полицейских управлений являлись необязательными.

Внесенные изменения не привели к существенному улучшению положения полиции. Наиболее слабым звеном оставалась уездная полиция. Территории станов были слишком большими, и становые приставы просто физически не могли осуществлять руководство и надзор на всей подведомственной территории. Сотские и десятские в большинстве своем мало годились для полицейской деятельности. Основные причины — вы-

борный характер должностей, низкие оклады денежного содержания, малограмотность. Отрицательное влияние имело и отсутствие тесной связи между станowymi приставами и подчиненными им десятскими и сотскими. Становой пристав просто не мог достаточно часто с ними встречаться и осуществлять непосредственное руководство. Кроме того, сказывались и сословные различия. Приставы избирались из среды дворян, сотские и десятские — из крестьян.

Новый проект улучшения полиции был представлен на рассмотрение Комитетом министров в 1878 г. Предлагалось, в частности, увеличить выплаты на канцелярские нужды станowym приставам; изменить порядок назначения, увольнения и срок службы сотских и десятских, освободить их от натуральных повинностей; учредить должность полицейских урядников, обязанных руководить десятскими и сотскими; создать полицейскую стражу в губернских и других значимых городах. Комитет министров согласился на увеличение выплат станowym приставам и учреждение должности урядников.

9 июня 1878 г. было принято Временное положение о полицейских урядниках³¹. Первоначальная численность урядников устанавливалась в 5000 человек. В дальнейшем с разрешения министра внутренних дел их численность могла увеличиваться за счет местных средств. Введение урядников должно было увеличить число полицейских служащих в уездах, усилив таким образом полицию. Урядники выступали непосредственными помощниками станowych приставов и в этом качестве руководили деятельностью десятских и сотских. Образовалось промежуточное звено между станowymi приставами и низовыми исполнительными служащими уездной полиции, что было компромиссом в решении проблемы полицейских кадров. Десятские и сотские сохраняются, но появляются профессиональные служащие полиции — урядники.

Урядники назначались на должность уездным исправником. Требования к кандидатам в Положении были обозначены неконкретно — пригодность к полицейской службе, определявшаяся исправником на основании испытаний. Преимущественно на должность урядника претендовали отставные унтер-офицеры и нижние чины. Обязательным условием являлась грамотность, кандидат не должен был привлекаться к судебной ответственности, иметь нарекания по предыдущему месту службы.

К основным обязанностям урядников относилось предотвращение преступлений против интересов государства, борьба с правонарушени-

³¹ Полное собрание законов Российской империи. Собрание второе. Т. LIII. Отделение 1. СПб., 1880. № 58610. С. 398.

ями, в том числе преступлениями, охрана общественного порядка, надзор за соблюдением санитарных норм и пожарной безопасности. Полицейские урядники внесли значительный вклад в борьбу с уголовной преступностью в сельской местности, в первую очередь с одним из тяжких и общественно опасных деяний — конокрадством. Данный вид преступления был широко распространен и причинял крестьянам значительный ущерб, потеря лошади нередко приводила к обнищанию крестьянской семьи. Урядники продемонстрировали значительные успехи в борьбе с этими преступлениями. Нередко конокрады мстили, не останавливаясь перед убийствами полицейских³².

Недостатки в деятельности урядников связывались, во-первых, с обширностью обязанностей, недостаточно четко определенным порядком отношений с другими должностными лицами, во-вторых, с их низким профессиональным уровнем. 28 июля 1887 г. была утверждена новая Инструкция полицейским урядникам, устанавливавшая следующие обязанности полицейских урядников:

1. Обязанности по охране личной и имущественной безопасности, тишины, порядка и спокойствия. В рамках данного направления деятельности полицейским урядникам предписывалось регулярно осуществлять объезд территории обслуживания; обеспечивать охрану общественного порядка при проведении базаров, ярмарок, церковных и иных праздников; выявлять и пресекать нарушения общественного порядка; контролировать деятельность трактиров, постоянных дворов, винных лавок и других заведений, осуществляющих продажу алкогольных напитков; обеспечивать общественную безопасность и сохранность имущества при стихийных бедствиях; контролировать соблюдение мер пожарной безопасности, состояние дорог.

2. Обязанности по предупреждению и пресечению преступлений. По данному направлению деятельности полицейские урядники были обязаны отслеживать появление новых лиц на участке, проверять их документы; выявлять места возможного сбыта похищенного имущества; осуществлять контроль за лицами, находящимися под надзором полиции; устанавливать и задерживать лиц, совершивших преступления; проводить неотложные следственные действия, такие как обыск, выемка, допрос потерпевшего или свидетеля при условии наличия сведений, которые дают достаточные основания полагать, что лицо может скончаться до приезда станового пристава или судебного следователя.

³² *Ахмедов Ч. Н.* Конокрадство и роль полицейского урядника в борьбе с ним // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 3. С. 21–27.

3. Особые обязанности. К данной категории обязанностей относились: контроль за незаконной вырубкой леса; выявление фактов нарушения правил торговли, строительства; пресечение контрабанды; обеспечение призыва в армию нижних чинов запаса.

В целях повышения профессионального уровня урядников МВД в 1879 г. подготовило справочную книгу для полицейских урядников, впоследствии подобные справочные книги разрабатывались и в отдельных губерниях.

10 октября 1879 г. утверждается Закон «О правилах употребления полицейскими и жандармскими чинами в дело оружия». Он представлял собой первый нормативный правовой акт, который непосредственно относился к такой крайней мере государственного принуждения, как применение оружия. Указывались следующие основания применения оружия: для отражения нападения на полицейских; для защиты иных лиц, которым угрожает опасность; при задержании преступников и преследовании арестантов; во время народных беспорядков или волнений при крайней необходимости³³.

Во второй половине XIX в. все большее внимание уделяется стимулированию чинов полиции к усердной службе и повышению их профессионального уровня. В качестве мер поощрения применялись повышение окладов за выслугу лет, премирование за заслуги. Нижние чины полиции, прослужившие не менее 5 лет, при «беспорочном поведении» могли награждаться серебряной медалью «За беспорочную службу в полиции». Однако чтобы иметь право сохранить медаль после увольнения, необходимо было прослужить в целом не менее 10 лет. В то же время к допускавшим нарушения по службе применялись меры взыскания, в том числе денежные штрафы, арест.

Для повышения профессионализма полицейских, оказания им помощи в службе печатались различные справочные книги, например, Сборник узаконений, постановлений и распоряжений, относящихся до обязанности исполнительных чинов полиции (1879 г.), Справочная книга для полицейских урядников (1887 г.), Справочная книга для чинов полиции (1900 г.), Настольный полицейский словарь (1904 г.) и др. Эти издания содержали извлечения из нормативных правовых актов, регламентировавших или имевших отношение к деятельности урядников, инструкции, рекомендации о порядке действий в различных ситуациях, образцы

³³ Никитин А. А. Нормативно-правовое обеспечение деятельности общей полиции в борьбе с уголовной преступностью в 60–80-е гг. XIX века // Право: история, теория и практика : мат-лы II междунар. науч. конф. (г. Санкт-Петербург, июль 2013 г.). СПб.: Реноме, 2013. С. 33–38.

актов, протоколов и иных документов, составляемых чинами полиции, правила ведения делопроизводства и иные необходимые сведения. Обучение личного состава вменялось в обязанности полицейских начальников. Все более осознавалась потребность целенаправленной профессиональной подготовки. С 1860-х гг. распространяется практика создания школ подготовки нижних полицейских служителей. Наиболее известными учебными заведениями по подготовке полицейских кадров в Российской империи были: Санкт-Петербургская школа чинов столичной полиции, Казанская школа стражников, Елабужская школа урядников, Рязанская школа урядников конно-полицейской стражи, Виленская школа полицейской стражи³⁴. Однако единой общегосударственной системы учебных заведений создано не было. Само наличие и деятельность школ зависело от инициативности местного руководства.

4 сентября 1881 г. была создана особая комиссия для составления проектов местного управления под председательством члена Государственного совета, статс-секретаря М. С. Каханова, которая должна была подготовить и основополагающие акты, регламентирующие деятельность полиции, в том числе Учреждение полиции. Комиссия проделала огромную работу по подготовке проектов законов, предложений по вопросам устройства полиции, однако только отдельные результаты ее деятельности реализованы были в виде ряда нормативных правовых актов. К результатам деятельности комиссии можно отнести принятие важных для полиции решений, в частности: 8 июня 1889 г. упразднены коллегиальные присутствия полицейских управлений, ставшие к концу века бесполезным анахронизмом; в период с 1903 по 1906 гг. рядом актов в губерниях, «по общему учреждению управляемых», а также в Ставропольской, Курляндской, Лифляндской и Эстляндской учреждена была полицейская стража, состоящая из урядников и конных и пеших стражников. Они распределялись по губерниям из расчета 1 урядник на волость и не более 1 стражника на 2500 жителей. При этом упразднялись должности действовавших ранее урядников и сотских, что позволило еще более унифицировать состав уездной полиции; в 1904 и 1906 гг. увеличено было число станом, что означало уменьшение территории, обслуживаемой станомым приставом. Эти меры имели положительное значение, однако проблема фрагментарности, неполноты, архаичности нормативной правовой основы деятельности полиции сохранялась и не была преодолена вплоть до окончания ее существования в 1917 г.

³⁴ Хакимов С. Х. Первоначальные шаги по подготовке полицейских в дореволюционной России // Пробелы в российском законодательстве. 2011. № 6. С. 300–303.

К концу XIX в. сформировалась оптимальная для того времени система органов полиции. В городах руководство полицией осуществлялось Управлением полиции во главе с полицмейстером. В полицейском отношении город делился на части во главе с частным приставом, имевшим помощника. Части, в свою очередь, делились на околотки, в которых действовали околоточные надзиратели. Рядовыми полицейскими служащими являлись городовые.

Непосредственную деятельность по охране общественного порядка, борьбе с преступностью, санитарному надзору, исполнению иных многочисленных обязанностей, возлагавшихся на полицию, осуществляли околоточные надзиратели и городовые. Именно они наиболее тесно соприкасались с населением, по ним общество судило о полиции.

Служба околоточных надзирателей нередко рассматривается как прообраз участковых уполномоченных. В наиболее общем виде обязанности околоточных надзирателей можно разделить на три группы:

- 1) надзор за соблюдением порядка в общественных местах, пресечение и раскрытие преступлений и правонарушений;
- 2) надзор за населением, в первую очередь за исполнением распоряжений центральных и местных властей, правил торговли, соблюдением санитарных и противопожарных норм;
- 3) суточное дежурство в участковом управлении, во время которого должны были помогать приставу и заменять его в случае отсутствия в управлении.

Околоточные должны были хорошо знать обстановку на своем участке и живущих там людей, находиться в тесном контакте с ними. На них возлагалась обязанность производить дознание по уголовным преступлениям, задерживать подозреваемых в совершении преступлений. Должность околоточного надзирателя была офицерской.

Околоточные надзиратели непосредственно руководили городовыми, основной формой несения службы которых была постовая служба. Городовые выставлялись на посты на площадях, возле мостов, на рынках и в других местах, где в особенности необходимо было наблюдать за соблюдением общественного порядка. При несении службы они должны были периодически обходить прилегающую к посту территорию. Городовые должны были быть доступными для обращения населения за помощью, поэтому им запрещалось при исполнении служебных обязанностей заходить во дворы, торговые и тем более питейные или увеселительные заведения, если это не было продиктовано необходимостью пресекать нарушения порядка.

В городах еще в первой половине XIX в. появляются полицейские будки, представлявшие собой небольшие строения, предназначенные для

размещения полицейских служащих. Такие будки ставились на площадях, возле перекрестков крупных улиц, возле мостов и переправ, в иных ключевых точках города. Одновременно эти помещения должны были служить наблюдательными пунктами, опорными пунктами несения службы городскими, местами для первичного доставления задержанных. Предусматривалось, что будки одновременно должны служить жильем для нижних чинов полиции, что позволяло организовать постоянное полицейское наблюдение, доступность городских для населения. Строительство и содержание будок осуществлялось из городских доходов, в некоторых случаях полностью или частично их строительство, ремонт оплачивались частными лицами.

Реализовывались профилактические мероприятия, например, размещение полицейских в форме или в гражданской одежде в криминогенных точках, местах наиболее вероятного совершения преступлений: на рынках, возле питейных, увеселительных заведений, публичных домов, вокзалов и т. п. В дни праздников полиция несла службу в усиленном варианте — увеличивалось количество постов, чины полиции обязывались быть готовыми в любое время прибыть на службу в неурочное время. Усиливался надзор за продажей спиртного — устраивались облавы и нелегальный алкоголь изымался. Зимой, особенно в праздничные дни, актуальной была такая работа полицейских, как доставление в участок лежащих на улице пьяных. Полицейские таким образом спасли здоровье и жизнь сотням, если не тысячам людей.

На полицию возлагались и иные обязанности, связанные с интересами жителей города. В частности, служащие полиции должны были следить за чистотой улиц и площадей, их пригодностью для движения пешеходов и транспорта, принуждать владельцев домов очищать снег, лед, посыпать улицы песком или золой в зимнее время. Летом — очищать тротуары от грязи, чистить водосливные каналы.

Решала полиция и отдельные проблемы, возникающие в жизни города. Показательна ситуация, отраженная в приказе полицмейстера г. Омска: «10 октября 1896 г.

Г. Приставу 1 части г. Омска

За последнее время замечено, что переторговцы города перехватывают крестьян с привозимыми ими жизненными продуктами на улицах города и за городом, скупая их продукты ранее установленного для сего времени, не допуская таким образом крестьян с их произведениями до базарной площади. Вследствие чего цены на все жизненные продукты на Омских рынках сильно повысились и на каковое явление в среде городского населения слышится ропот.

Поэтому предлагаю Вашему Высочородию немедленно установить строжайший надзор на улицах города и за городом, по которым главным образом замечен приезд крестьян на базар с продуктами, за тем, чтобы покупка переторговцами продуктов вне базара и не в установленное время отнюдь не было допускаемо, а при обнаружении сего, без снисхождения привлекать виновных к законной ответственности за нарушение обязательных постановлений Омской Городской Думы»³⁵.

В данном случае полиция выступает одновременно как блюститель интересов государства и городского населения. Дороговизна продуктов вызывает недовольство населения, а любое недовольство рассматривалось как потенциальная угроза государству. В то же время полиция содержится за счет городских доходов и потому обязана заботиться о благополучии горожан.

Извечной проблемой являлась коррупция среди чинов полиции. Борьбе со взяточничеством уделялось значительное внимание. В соответствии с установленными правилами чиновник, желавший остаться на работе, при получении взятки был обязан доложить о случившемся начальству, которое в свою очередь переправляло полученные деньги по иерархической лестнице наверх, вплоть до губернатора. Уличенные в получении взятки увольнялись со службы и могли быть привлечены к уголовной ответственности.

Использовались и меры поощрения. Полицейским, доложившим о даче взятки, доставившим начальству взяткодателя и сдавшим полученные в качестве взятки деньги или иные ценности, объявляли благодарность. Использовали и такую форму, как премирование чинов полиции за представление начальству сведений о получении взятки и передачу этой суммы. Премия могла быть равна и даже превышать сумму данных в качестве взятки денежных средств, особенно если ранее эти чины полиции уже демонстрировали таким образом честность и неподкупность. Например, городскому 3 части г. Омска Дементьеву за представление начальству полученной взятки в сумме 1 руб. 50 коп., акмолинский губернатор распорядился выдать из средств Омского полицейского управления награду в сумме 2 руб. Городовой 1 части г. Омска Иван Колыгаев получил премию в размере 3 руб. за передачу начальству 50 коп., данных ему извозчиками в виде взятки. Можно предположить, что таким образом формировалась мотивация к антикоррупционному поведению и делались попытки отучить население от стремления решить проблемы с полицией путем дачи взятки³⁶.

³⁵ ГИАОО. Ф. 14. Оп. 1. Д. 1003. Л. 131.

³⁶ Быков А. В., Быкова А. Г. Приказы омского полицмейстера как источник по истории борьбы с коррупцией в полиции в начале XX в. // Вестник архивиста. 2014. № 2. С. 248–259.

Во второй половине XIX в. эффективность полиции снижалась отсутствием специального аппарата для борьбы с уголовной преступностью. Сыскная полиция впервые создается в 1866 г. в Санкт-Петербурге по инициативе Санкт-Петербургского обер-полицмейстера (с 1873 г. — градоначальника) Федора Федоровича Трепова. В последующем, вплоть до начала XX в., сыскные подразделения создавались в отдельных городах по инициативе губернаторов, что соответствовало сложившейся практике введения новшеств не в общегосударственном масштабе, а там, где в них возникает наиболее острая потребность, имеются инициативные руководители и финансовые средства.

В 1880 г. создается сыскная часть в Киевской городской полиции, затем, в 1881 г., в составе Московской полиции. К 1906 г. сыскные отделения были созданы в ряде крупных городов: Варшаве, Тифлисе, Баку, Риге, Одессе, Ростове-на-Дону, Лодзи.

Первым начальником Санкт-Петербургской сыскной полиции стал Иван Дмитриевич Путилин, руководивший ею до 1889 г. Начал свою карьеру в полиции с младшего квартального надзирателя Толкучего рынка, благодаря способностям быстро продвигался по службе. Характерной чертой Ивана Дмитриевича было уважительное отношение ко всем, в том числе и к тем, кто нарушил закон. Это очень ярко проявлялось на допросах: не запугивая подозреваемого, он беседовал с ним как с хорошим знакомым, побуждая человека к откровенности и раскаянию. Путилин лично расследовал самые сложные, безнадежные дела, организовывал работу отделения, во многом именно он заложил основы российского сыска.

Качественные изменения в структуре преступности, совершение все более сложных для раскрытия преступлений требовали не только образования сыскных подразделений в масштабах всей страны, но и единой нормативной правовой базы их деятельности. 6 июля 1908 г. был принят Закон «Об организации сыскных частей»³⁷. Предусматривалось создание в составе полицейских управлений сыскных отделений, на которые возлагались задачи проведения оперативно-розыскных действий, дознания по уголовным делам. Отделения действовали как в городах, так и в уездах. Первоначально их было создано 89.

Предусматривалось четыре разряда сыскных отделений, в зависимости от численности населения и значения города. Отделения первого разряда были образованы лишь в трех городах: Киеве, Харькове, Тифли-

³⁷ Полное собрание законов Российской империи. Собрание третье. Т. XVIII. Отделение 1. СПб., 1911. № 30672. С. 448.

се; отделения второго разряда учреждались в городах с населением 90–190 тыс. человек; третьего разряда — в городах с населением 35–90 тыс. человек, в городах с населением менее 35 тыс. человек созданы сыскные отделения четвертого разряда³⁸.

В структуру сыскных частей входили следующие подразделения:

1) справочное регистрационное бюро — осуществляло регистрацию происшествий, задержанных лиц, вело полицейскую картотеку;

2) стол розыска — организовывал работу по выявлению и задержанию подозреваемых;

3) стол личного задержания — доставлялись арестованные и задержанные для выяснения личности и проверки на предмет причастности к совершению правонарушений.

Закон о сыскной части определял только в общем виде обязанности и полномочия чинов сыскных отделений. 9 августа 1910 г. была принята Инструкция чинам сыскных отделений, более подробно регламентировавшая деятельность данных подразделений, обязанности и права их служащих. Основной целью сыскных отделений являлось негласное расследование и производство дознания для предупреждения и раскрытия общеуголовных преступлений. Чины сыскных отделений могли действовать только в границах полицейского управления, к которому они относились.

Основными методами, применяемыми российскими сыщиками, были внешнее наблюдение, профилактика путем установления негласного надзора за подозрительными лицами, местами нахождения криминального элемента. Важнейшим средством раскрытия преступлений выступала агентурная работа. Большую помощь оказывали дворники, которые обязаны были докладывать о подозрительных людях, появляющихся в их дворе, признаках возможной подготовки или совершения преступлений, действиях жильцов дома.

Работа сотрудников сыскных отделений строилась 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, обман, фальшивомонетничество, подделка документов, шулерство, аферизм, контрабанда, продажа женщин в дома терпимости и за границу.

³⁸ Невский С. А. Создание сыскных отделений в Российской империи // Историческая и социально-образовательная мысль. 2012. № 1. С. 252–262.

В российской сыскной полиции, в первую очередь Санкт-Петербургской и Московской, активно начинают применять новые методы. Одной из основ сыского дела являлись полицейские картотеки, позволявшие оперативно получать информацию по ранее совершенным преступлениям, подозреваемым лицам, в том числе при установлении личности. При составлении картотеки использовался метод антропометрии (фиксации физических параметров человека, особых примет) и новые методы — дактилоскопия и фотографирование. В целях изучения способов совершения преступлений создавались криминалистические музеи, в которых хранились документы, фотографии, орудия совершения преступлений³⁹.

Говоря о руководителях дореволюционного российского сыска, нельзя не упомянуть и начальника Московской сыскной полиции с 1907 г. Аркадия Францевича Кошко, проявившего себя талантливым реформатором и организатором. Под его руководством создана система картотек на основе сочетания методов антропометрии, дактилоскопии и фотографии, заимствованная позже Скотленд-Ярдом. А. Ф. Кошко жестко контролировал обстановку в криминальных районах, при этом не был кабинетным чиновником, лично участвовал в расследовании сложнейших преступлений. Он во многом заложил основы московского сыска, успехи которого были признаны и на международном уровне — в 1913 г. на Международном конгрессе криминалистов Московская уголовная полиция была признана лучшей.

В период революции 1905–1907 гг. полиция столкнулась с новыми проблемами и угрозами. Общая полиция активно использовалась властью для борьбы с инакомыслием, подавлением революционного движения, что порождало негативное отношение к ней со стороны значительной части общества. Антагонизм между обществом и полицией в годы первой революции вылился в настоящий террор против полицейских. С февраля 1905 г. по май 1906 г. было убито и ранено 885 сотрудников. Полиция оказалась не подготовленной к действиям в условиях массовых беспорядков, к столкновениям с хорошо организованными и вооруженными боевыми группами революционеров.

В условиях революционных волнений выявилась слабая сторона структуры полиции — отсутствие специализированных силовых подразделений для борьбы с актами неповиновения, массовыми беспорядками. Традиционно для этого использовались армейские подразделения, однако это вызывало проблемы согласования их применения, отсутствие оперативности реагирования на чрезвычайные обстоятельства.

³⁹ Андреева И. А., Зайцева Е. С. Указ. соч. С. 99.

Для решения указанной проблемы создается полицейская стража на основании Высочайше утвержденного мнения Государственного Совета от 29 декабря 1905 г. «О введении полицейской стражи во всех губерниях, управляемых по Общему Учреждению»⁴⁰. Подразделения полицейской стражи создавались на принципах военной организации, что объяснялось поставленными перед ними задачами — охрана общественного порядка в обычных условиях и подавление массовых беспорядков в чрезвычайных ситуациях. Опыт деятельности стражников оказался в основном негативным. Подразделения стражников испытывали еще более значительные проблемы с кадровым составом, чем общая полиция. Среди причин отмечаются общие для полиции: низкое жалование, тяжелые условия службы, низкий профессиональный, образовательный и общекультурный уровень кандидатов на службу и чинов стражи. Но были и специфические. Создаваемые в целях подавления беспорядков, стражники должны были применять силу, оружие против населения, что было крайне затруднительно для стражников, проживавших в той же местности. Привлечение на службу выходцев из других местностей, казаков было малоуспешным. А использование горцев Кавказа приводило к новым вспышкам общественного недовольства⁴¹.

Уроки событий 1905–1906 гг. и изменения в государственном строе убедили правительство в необходимости реформы полиции. В 1906 г. была создана особая межведомственная комиссия для подготовки законопроектов по реформе полиции. В 1907 г. в своей речи перед II Государственной Думой П. А. Столыпин заявил о подготовке полицейской реформы и ее задачах.

Однако сложность политической обстановки, постоянное давление и критика со стороны различных политических сил и группировок, негативное отношение к проекту в Государственной Думе, незаинтересованность в нем представителей местной администрации, финансовые затруднения не позволили правительству провести планируемые преобразования.

С началом Первой мировой войны на Министерство внутренних дел в целом и полицию в частности возлагаются дополнительные функции, такие как: мобилизация военнообязанных, противодействие шпионажу, обеспечение передвижения войск, выявление и принятие мер к подданным противоборствующей стороны, борьба со спекуляцией и самогоно-

⁴⁰ Полное собрание законов Российской империи. Издание третье. Т. XXV. Отделение 1. СПб., 1908. № 27166. С. 963.

⁴¹ Гарбуз Г. В. Полицейская стража в России в начале XX в. // Известия ПГПУ им. В. Г. Белинского. 2011. № 23. С. 369.

варением и т. д. При этом штатный состав полиции не расширялся, а сокращался. Значительное число служащих полиции призывалось или уходило добровольцами в действующую армию, что ухудшало качественный состав полиции. При этом правительство не увеличивало штатную численность полиции вплоть до 1916 г., когда произошло некоторое расширение штатов, был разрешен прием на службу женщин.

В результате революционных событий февраля 1917 г. Российская империя прекратила свое существование, Россия была провозглашена республикой. В ходе революции многие полицейские участки были разгромлены, немало полицейских убито. Деятельность полиции была парализована. Охранять общественный порядок и бороться с преступностью оказалось практически некому.

Временное правительство, провозгласившее себя верховной властью в стране, сохранило Министерство внутренних дел. Однако оно было реорганизовано и значительно сокращено. В частности, 10 марта 1917 г. упразднен Департамент полиции. Вместо него создано Временное управление по делам общественной полиции и по делам личной и имущественной безопасности граждан, переименованное 15 июня 1917 г. в Главное управление по делам милиции и по обеспечению личной и имущественной безопасности граждан. Вместо полиции начинается формирование народной милиции. Сам термин «милиция» означал вооруженное народное ополчение и использовался, в частности, в период войны 1812 г.

Милиция создавалась и действовала на основе постановления Временного правительства «Об учреждении милиции» и Временного положения о милиции, изданных 17 апреля 1917 г. Она формировалась на добровольной основе, не имела форменного обмундирования, единственным отличительным знаком являлась нарукавная повязка, чем нередко пользовались уголовные элементы для совершения преступлений под видом милиционеров. Милиция находилась в ведении городских и земских управ, которые избирали и увольняли начальников органов милиции на местах. Надзор за деятельностью милиции и ее лояльностью Временному правительству осуществляли назначаемые правительством губернские комиссары и инспектора милиции. Инспектор имел право временно отстранить от должности начальника милиции с последующим уведомлением министра внутренних дел, который принимал окончательное решение.

Временное правительство пыталось сохранить сыскные отделения и возобновить их деятельность, предполагая передать их в подчинение Министерству юстиции, их переименовывали в уголовно-розыскную мили-

цию. На практике деятельность подразделений розыска оказалась парализована. Многие сотрудники скрывались, опасаясь расправы, нередко были случаи разгрома помещений и уничтожения всех документов. Уголовники пользовались революционной неразберихой и под лозунгами борьбы с «сатрапами царизма» уничтожали картотеки, представлявшие для них угрозу.

В ситуации сложившегося после Февральской революции двоевластия Советы рабочих и солдатских депутатов создавали свои вооруженные отряды, имевшие различные названия, которые охраняли порядок на улицах, фабрики и заводы, защищали сами Советы.

Российская полиция прекратила свое существование, однако накопленный опыт, выработанные методы деятельности в последующем были востребованы.

Таким образом, в период XIX – начала XX вв. создается и развивается центральный орган управления полицией — Министерство внутренних дел. В ходе ряда реформ идет процесс поиска наиболее оптимальной структуры полицейских органов, методов деятельности. Одной из существенных проблем являлась недостаточность нормативной правовой основы деятельности полиции. Хотя во второй половине XIX – начале XX вв. стало развиваться изучение полицейского права, большое внимание которому уделяют известные ученые-юристы, такие как Н. М. Коркунов⁴², А. Д. Градовский⁴³ и др., принятия основополагающего акта, призванного регламентировать деятельность полиции, не происходит. Продолжали действовать Временные правила об устройстве полиции в городах и уездах губерний 1862 г. Многие преобразования в сфере полицейской деятельности не были своевременно реализованы из-за недостатка финансирования, а нередко и вследствие недостаточного внимания к проблемам полиции со стороны властей. Крайне негативное влияние оказывала и политизированность деятельности полиции, ее ориентированность на охрану интересов монархии.

⁴² Грязнова Т. Е. Полиция в механизме государства: взгляд Н.М. Коркунова // Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития : мат-лы XIV междунар. науч.-теоретической конф. Санкт-Петербург, 27–28 апреля 2017 г. / под ред. Н. С. Нижник : в 2 т. СПб., 2017. Т. 1. С. 50–52.

⁴³ Язов А. Н. Периодизация истории российской полиции А. Д. Градовского // Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития : мат-лы XIV междунар. науч.-теоретической конф. Санкт-Петербург, 27–28 апреля 2017 г. / под ред. Н. С. Нижник : в 2 т. СПб., 2017. Т. 1. С. 52–54.

Вопросы для самоконтроля

1. В каком году образовано Министерство внутренних дел Российской империи? Кто был назначен первым министром внутренних дел?
2. Назовите основные направления деятельности Министерства внутренних дел Российской империи.
3. Каким ведомством осуществлялось руководство полицией с 1810 по 1819 гг.?
4. Какое подразделение МВД осуществляло руководство полицией после 1883 г.?
5. На основании какого нормативного правового акта происходит объединение руководства городской и уездной полиции?
6. Какие меры, направленные на улучшение деятельности полиции, были предприняты в соответствии с Положением о средствах к исправлению полиции в городах 1803 г.?
7. Назовите основные структурные подразделения городской полиции в конце XIX – начале XX вв.
8. Какие обязанности исполняли околоточные надзиратели, частные приставы, городовые?
9. На основании какого нормативного акта введена должность полицейского урядника? Каковы были его обязанности?
10. На основании какого нормативного правового акта начинается создание в России уголовного сыска?

ГЛАВА III. ОРГАНЫ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ СОВЕТСКОГО ПЕРИОДА (1917–1991 гг.)

§ 1. Образование и развитие Народного комиссариата внутренних дел и Рабоче-крестьянской милиции (1917 — начало 1950-х гг.)

Октябрьское вооруженное восстание 1917 г. привело к ликвидации Временного правительства. Власть оказалась в руках Второго Всероссийского съезда рабочих и солдатских депутатов. Началось создание государственного аппарата на основании Декрета об учреждении Совета Народных Комиссаров⁴⁴, принятого Вторым Всероссийским Съездом 8 ноября 1917 г. Управление отдельными отраслями государственной жизни поручалось комиссиям во главе с народными комиссарами, составлявшими коллегию рабочего и крестьянского правительства — Совет Народных Комиссаров (далее — СНК). Должность народного комиссара по внутренним делам занимал Алексей Иванович Рыков, который оставался в должности всего 9 дней — до 16 ноября, в дальнейшем вышел из состава правительства и перешел в Московский Совет, являясь сторонником создания коалиционного правительства с участием всех левых партий. Однако именно он подписал первый нормативный правовой акт, положивший начало созданию советской милиции — постановление по Народному комиссариату внутренних дел «О рабочей милиции»⁴⁵.

Народный комиссариат внутренних дел (далее — НКВД) являлся органом коллегиального руководства, во главе коллегии стоял народный комиссар по внутренним делам. Комиссариат подчинялся непосредственно СНК и нес ответственность перед Всероссийским съездом Советов как высшим органом государственной власти, а в перерывах между его сессиями — Всероссийским Центральным Исполнительным Комитетом (далее — ВЦИК).

⁴⁴ *Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1917–1918 гг.* М., 1942. С. 1–2.

⁴⁵ Там же. С. 16.

Первоначально структура, штат, обязанности НКВД не были четко определены и формировались во многом под влиянием политической и экономической ситуации в стране. Уже при следующем народном комиссаре внутренних дел, Григории Ивановиче Петровском (занимал должность с ноября 1917 г. по март 1919 г.), определился состав Наркомата. Основными подразделениями являлись отделы местного управления и местного хозяйства, финансовый, иностранных подданных, воинской повинности, по делам беженцев, ветеринарный, по управлению медицинской частью, бюро печати, канцелярия. К июню 1918 г. было образовано 11 отделов ⁴⁶.

Основным направлением деятельности НКВД было руководство местными органами власти (Советами), советским строительством на местах. Процесс создания местных Советов первоначально шел спонтанно, практически отсутствовала нормативная правовая основа их деятельности. 6 января 1918 г. Народным комиссариатом внутренних дел принята Инструкция «О правах и обязанностях Советов», в которой закреплялась обязанность Советов на местах проводить в жизнь декреты и постановления центральных советских органов, отчетываться перед ними о проделанной работе. В последующем многие решения правительства и вышестоящих государственных органов доводились до местных Советов через НКВД, на него же возлагалась задача контроля за деятельностью местных властей. В этом отношении можно усмотреть некоторую преемственность с Министерством внутренних дел Российской империи, в деятельности которого организация местного управления занимала ведущее место.

Организация охраны общественного порядка и борьба с преступностью первоначально не являлись значимыми направлениями в работе НКВД. Деятельность милиции находилась в ведении местных Советов и рассматривалась как элемент местного управления. Только в августе 1918 г., после принятия в июле принципиального решения о переходе к профессиональной, штатной милиции, в составе Отдела местного управления НКВД создано Управление Советской рабоче-крестьянской милиции, руководителем которого был назначен Андрей Мартынович Дижбит. Предполагалось, что управление будет играть роль посредника между НКВД и местными милициями. Однако ситуация в стране осложнялась, советское руководство взяло курс на усиление государства в целом и центральной власти в частности. Это отразилось и на отношении к ру-

⁴⁶ История отечественных органов внутренних дел : учебник для вузов / под ред. Р. С. Мулукаева. М., 2005. С. 136.

ководству органами милиции. 7 октября 1918 г. Управление реорганизовано в Главное управление милиции, осуществлявшее общее руководство милицией.

Создание советской милиции на самом раннем этапе происходило под влиянием идеологических установок: об отмирании государства, а с ним армии и полиции после победы пролетарской революции; приоритетной роли местных Советов как основы власти; о защите государства и охране общественного порядка вооруженным народом.

Датой образования советской милиции считается 10 ноября 1917 г., когда Наркоматом внутренних дел было принято постановление «О рабочей милиции», состоявшее всего из 4 пунктов и не определявшее практически никаких конкретных аспектов формирования и деятельности милиции: структуру, штаты, полномочия, порядок и условия службы и т. п. Закреплялся сам факт создания милиции, все вопросы ее деятельности находились в ведении местных Советов. Охрана общественного порядка, борьба с преступностью рассматривались как элемент местного управления. Кроме того, милиция позиционировалась как добровольная вооруженная самоорганизация трудящихся под руководством Советов, которые выражали власть народа, пролетариата. Центральные органы власти ограничивались общими указаниями.

При создании рабочей милиции подразделения народной милиции, созданной при Временном правительстве, либо ликвидировались, либо реорганизовывались. Все зависело от позиции руководства Советов и готовности сотрудников служить в советской милиции. Милиция формировалась на добровольной основе, главными условиями для приема на службу являлись пролетарское происхождение и лояльность к советской власти. Такая милиция соответствовала представлениям об истинно народном ее характере.

Однако реальная ситуация в стране существенно отличалась от ожиданий революционеров. Голод, безработица, нарастающий социально-политический конфликт, вылившийся в Гражданскую войну, бездумные освобождения преступников из мест лишения свободы, разрушение правоохранительной системы породили вал преступности. Основанная на принципах добровольности, рабочая милиция была неспособна эффективно бороться в первую очередь с тяжкими и квалифицированными видами преступлений. Это заставило пересмотреть основы деятельности милиции.

Кроме того, центральная власть берет курс на укрепление государственности. Народный комиссар внутренних дел Г. И. Петровский в марте 1918 г. инициирует рассмотрение Советом народных комис-

саров вопроса о создании милиции на постоянной основе. В результате 15 мая 1918 г. НКВД направляет на места распоряжение об организации рабоче-крестьянской милиции на штатной основе. Общее руководство возлагалось на созданное 1 августа 1918 г. Управление Советской рабоче-крестьянской милиции, реорганизованное 7 октября в Главное управление рабоче-крестьянской милиции. Профессионализация, усиление централизации (хотя и относительное) руководства милицией требовало принятия нормативного правового акта, определявшего важнейшие аспекты ее деятельности. 20 октября 1918 г. было принято совместное постановление народных комиссариатов внутренних дел и юстиции, содержавшее Инструкцию об организации Советской рабоче-крестьянской милиции⁴⁷. Уже в самом наименовании милиции — рабоче-крестьянская — отражался ее классовый характер. В преамбуле указывалось, что данная инструкция носит временный характер. Однозначно утверждался общеобязательный характер норм данного акта в отношении органов милиции. Определялся статус милиции — исполнительный орган центральной власти. Милиция находилась в непосредственном подчинении местных Советов и под общим руководством НКВД. Устанавливалась структура органов милиции на местах: губернские управления рабоче-крестьянской милиции действовали на правах подотделов при отделах управления губернских исполнительных комитетов Советов рабочих, красноармейских и крестьянских депутатов. Губернскому управлению подчинялась уездная милиция. В губернских и других крупных городах, с разрешения НКВД, могла создаваться отдельная городская милиция. Определение штатной численности, расходов на содержание милиции, размеров окладов денежного содержания служащих относилось к компетенции уездных и городских Советов при утверждении губернским исполнительным комитетом Совета депутатов и Народным комиссариатом внутренних дел. Такая мера позволяла учитывать местные потребности и возможности, добиться определенной унификации. Финансирование предусматривалось смешанное — из государственных средств и местных доходов.

На службу в милицию могли приниматься граждане РСФСР, достигшие возраста 21 года, пользующиеся избирательным правом по Конституции РСФСР 1918 г., т. е. не относящиеся к эксплуататорским классам. Указывалось, что кандидаты на службу должны были быть грамотными, но уровень грамотности не уточнялся.

⁴⁷ *Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1917–1918 гг.* С. 1031–1037.

На милицию возлагались обязанности по: реализации декретов, распоряжений центральной власти и постановлений местных Советов; охране общественного порядка; содействию органам Советской власти в осуществлении ими возложенных на них обязанностей; надзору за выполнением санитарных правил; наблюдению за исправным состоянием дорог, мостов, гатей, улиц, площадей и надзору за порядком движения на них. Как видно, объем обязанностей довольно широк, тем более что местные Советы давали милиции многочисленные поручения. Кроме того, на милицию возлагались обязанности по производству розыскных мероприятий и дознания по уголовным делам, оказанию содействия судебным органам.

В декабре 1918 г. НКВД РСФСР утвердил четыре инструкции: Общую инструкцию милиционерам Советской рабоче-крестьянской милиции; Инструкцию районным начальникам и их помощникам; Инструкцию старшим милиционерам; Инструкцию об употреблении оружия⁴⁸. Эти документы позволили конкретизировать, упорядочить отдельные аспекты службы.

Задача борьбы с уголовной преступностью требовала создания подразделений розыска. 5 октября 1918 г. НКВД принимает Положение об организации отдела уголовного розыска⁴⁹. На его основании в составе Управления Рабоче-крестьянской милиции НКВД создано Центральное управление уголовного розыска (Центророзыск). Предусматривалось создание отделений уголовного розыска при губернских и городских управлениях милиции. В своей деятельности сотрудники уголовного розыска столкнулись с целым рядом проблем. Криминальные картотеки дореволюционных сыскных отделений в некоторых городах оказались уничтоженными, что осложняло раскрытие преступлений и идентификацию задержанных. Одной из главных проблем являлось отсутствие опыта оперативно-розыскной деятельности у бывших рабочих, крестьян, солдат, пришедших служить в милицию. Вынужденной мерой становился прием на службу бывших сотрудников сыскных отделений, к которым относились с недоверием и подозрением как к «классово чуждым», но без их опыта победить преступность было бы гораздо сложнее. Перенимался советским угрозыском и опыт организации деятельности сыскных отделений. В частности, применялось отработанное еще до революции разделение сотрудников по специализации: убийства, грабежи, разбои; кражи и профессиональные воровские организации; мошенничества, подлоги, обман, фальшивомонетничество; подделка документов⁵⁰.

⁴⁸ Там же. С. 1037–1043.

⁴⁹ Там же. С. 1028.

⁵⁰ Андреева И. А., Зайцева Е. С. Указ. соч. С. 126.

В этот же период начинается формирование специализированных подразделений милиции. Огромное значение для страны имели пути сообщения, являвшиеся объектами преступных посягательств, требовавшие поддержания общественного порядка, решения ряда специфических задач, в том числе защиты от диверсий. На основании постановления ВЦИК от 21 февраля 1919 г.⁵¹ была создана железнодорожная милиция, для руководства которой при Главном управлении милиции образуется Отдел железнодорожной милиции⁵². А в апреле 1919 г. ВЦИК принимает Декрет о введении в действие Положения о речной советской рабоче-крестьянской милиции. Для обеспечения охраны промышленных предприятий 3 марта 1920 г. при Главном управлении милиции создается Отдел промышленной милиции, который руководил отделениями при губернских управлениях милиции. На предприятиях действовали подразделения промышленной милиции.

Условия Гражданской войны потребовали внести коррективы в нормативно-правовые основы деятельности милиции. 3 апреля 1919 г. был принят Декрет Совета народных комиссаров «О Советской рабоче-крестьянской милиции»⁵³. Данный акт был направлен на законодательное регулирование участия сотрудников милиции в боевых действиях, упорядочивание взаимоотношений между НКВД и Народным комиссариатом по военным делам. Устанавливалось финансирование милиции в полном объеме за счет государственных средств. Необходимо было найти компромисс между потребностью армии в боеспособных людях и необходимостью сохранения на местах имеющих опыт милицейской службы сотрудников, тем более что в условиях Гражданской войны понятие тыла было часто относительным. Декретом устанавливалось, что сотрудники милиции не подлежали призыву на военную службу в общем порядке, считались мобилизованными и прикомандированными к отделам управления исполкомов Советов. В то же время третья часть милиционеров и пятая часть командиров милиции должны были откомандировываться в распоряжение Красной армии. Подразделения милиции в местностях, прилегающих к фронту, могли привлекаться к участию в боевых действиях, переходя на это время в подчинение военного командования. В милиции вводилось обязательное военное обучение. Решались вопросы снабжения милиции оружием, снаряжением, питанием. Декрет 1919 г.

⁵¹ *Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1919. М., 1943. № 12, ст. 111. С. 156–158.*

⁵² Там же. Ст. 113. С. 160–162.

⁵³ Там же. Ст. 133. С. 194–195.

усилил и закрепил одну из характерных черт советской милиции — военнизированность.

Опыт развития милиции был использован при разработке Положения о Рабоче-крестьянской милиции, утвержденного Декретом ВЦИК и СНК 10 июня 1920 г.⁵⁴ В Положении милиция определялась как вооруженный исполнительный орган советской власти, имеющий значение вооруженных частей особого назначения. Это позволяло Народному комиссариату по военным делам привлекать подразделения милиции для участия в боевых действиях в составе Красной армии по согласованию с НКВД, но не более одной пятой личного состава. В целях обеспечения боеготовности милиционеры должны были проходить военную подготовку. Закреплялось подчинение милиции Народному комиссариату внутренних дел, о руководстве со стороны местных Советов не упоминалось.

В состав рабоче-крестьянской милиции входили: а) городская и уездная; б) промышленная (фабрично-заводская, лесная, горнопромышленная и т. п.); в) железнодорожная; г) водная (речная, морская); д) розыскная.

Народный комиссариат внутренних дел, милиция, уголовный розыск внесли значительный вклад в становление и укрепление советской власти, победу в Гражданской войне. В этот период во многом закладываются основы административно-командной системы управления, для которой характерно беспрекословное подчинение нижестоящих исполнителей вышестоящим, даже в ущерб законности.

С окончанием Гражданской войны начинается процесс государственного строительства в мирных условиях. Существенное значение имело провозглашение курса новой экономической политики, предусматривающей ограниченное существование частной собственности, частного предпринимательства. Криминогенная ситуация в стране была крайне сложной. Все эти факторы обусловили необходимость повышения эффективности работы органов внутренних дел.

Еще в 1919 г. начинается подготовка нового Положения о НКВД, однако завершить эту работу не представлялось возможным в условиях войны, установления во всех государственных структурах чрезвычайных методов управления и деятельности, постоянно меняющейся ситуации. Переход к работе в условиях мирного времени позволил продолжить процесс совершенствования нормативной правовой основы деятельности НКВД и милиции. Постановлением ВЦИК

⁵⁴ *Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1920 г. М., 1943. № 79, ст. 371. С. 557–566.*

и СНК РСФСР от 24 мая 1922 г. № 33 было утверждено Положение о Народном комиссариате внутренних дел⁵⁵, в котором закреплялись структура комиссариата, его полномочия, система подчиненных ему органов на местах. В состав Наркомата внутренних дел входило шесть подразделений: Организационно-административное управление, Главное управление милиции, Главное управление принудительных работ, Центральное управление по эвакуации населения, Главное управление коммунального хозяйства, Управление делами.

К основным задачам было отнесено: а) наблюдение за организацией и деятельностью местных органов управления в качестве исполнительного аппарата президиума Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета; б) наблюдение за исполнением постановлений и распоряжений центральной и местной власти административного характера и понуждение к их выполнению всеми имеющимися в распоряжении средствами; в) руководство организацией и развитием коммунального хозяйства. Перечислялись полномочия, предоставляемые для исполнения поставленных задач, в том числе право разработки проектов декретов, направленных на усовершенствование системы управления; издание обязательных постановлений в пределах своей компетенции; руководство деятельностью органов административного управления и т. д. Ведение организацией и управлением милиции указано под пунктом «н», одним из последних (всего пунктов — от «а» до «р»). В этом проявлялся сохраняющийся подход к сущности «внутренних дел» как административно-управленческой, милиция при этом рассматривалась в первую очередь как инструмент контроля за исполнением предписаний государственных органов всех уровней, принуждения к их исполнению и пресечения нарушений.

Раздел, посвященный Главному управлению милиции, начинается не со структуры и обязанностей Управления, как это можно было ожидать, а с положений, касающихся милиции. Среди обязанностей милиции в качестве основных можно выделить перечисленные в пункте «а»: 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. В Положении закреплялся принцип комплектования милиции по найму, мобилизация на службу в милицию могла быть только в исключительных случаях. Среди требований, предъявляемых к кандидатам на службу, помимо до-

⁵⁵ *Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1922 г. М., 1950. № 33, ст. 386. С. 757–771.*

стижения возраста 21 года, грамотности, годности к службе по здоровью, сохраняется и обязательность пользования избирательными правами. Это закрывало возможность поступления в милицию лицам, лишенным избирательных прав по Конституции РСФСР 1918 г. В Положении о НКВД были сохранены установления Декрета СНК «О Советской рабоче-крестьянской милиции» 1919 г. об обязательности военного обучения личного состава милиции, возможности привлечения к участию в боевых действиях в составе Красной Армии. Все милиционеры считались мобилизованными, соответственно, их призыв на военную службу допускался по согласованию между наркоматами внутренних дел и по военным делам. Усиливается политическая обработка и политический надзор за сотрудниками: при органах милиции создаются административно-политические аппараты, учреждаются должности помощников по политической части, комиссаров, политических руководителей.

Главное управление милиции состояло из трех подразделений: Отдела милиции, Отдела уголовного розыска, Материального отдела. К обязанностям Отдела милиции относилось: управление милицией всех видов в административном и строевом отношениях; руководство службой милиции, установление порядка использования милиции; учетно-строевая и отчетно-статистическая работа. На Отдел уголовного розыска возлагались обязанности по руководству деятельностью уголовно-розыскных учреждений республики, их инспектированию и инструктированию. Следует особо отметить обязанности Отдела уголовного розыска по разработке методов борьбы с уголовной преступностью, составлению списков уголовных преступников, их розыску. Это позволяло изучать опыт проведения оперативно-розыскных мероприятий, обобщать его и вырабатывать новые методы деятельности для сотрудников уголовного розыска. Кроме того, предпринимаются меры, направленные на формирование централизованной системы учета преступников и преступлений, организацию розыска подозреваемых в совершении преступлений.

Таким образом, Положение о НКВД 1922 г. фактически объединило многие нормы предыдущих правовых актов, регламентировавших организацию и деятельность НКВД и милиции.

Изменения ситуации в стране привели к корректировке структуры НКВД и некоторым изменениям в его компетенции. Уже в 1922 г. начинается постепенная ликвидация местных эвакупунктов Центрального управления по эвакуации населения в связи со значительным сокращением количества беженцев после окончания Гражданской войны. А 11 января 1923 г. совместным постановлением ВЦИК и СНК дан-

ное Управление было ликвидировано. 6 февраля 1922 г. была ликвидирована Всероссийская чрезвычайная комиссия по борьбе с контрреволюцией и саботажем, ее полномочия по обеспечению государственной безопасности (борьба с политическими антисоветскими организациями и отдельными лицами, противниками советской власти, бандализмом, наиболее опасными должностными и экономическими преступлениями, охрана государственной границы, обеспечение безопасности на транспорте) были переданы в образованное при НКВД Государственное политическое управление (далее — ГПУ). «Политическое» понималось именно как государственная безопасность, защита от посягательств на политический строй. Однако уже 15 ноября 1923 г. ГПУ было преобразовано в самостоятельный орган. После принятия Конституции СССР 1924 г. при Совете Народных Комиссаров СССР создается Объединенное государственное политическое управление (далее — ОГПУ). Данный орган являлся общесоюзным, при СНК союзных республик действовали уполномоченные ОГПУ. Это придавало ведомству особое значение, его роль и влияние в системе государственных структур в 1920-х гг. усиливались.

Сложное экономическое положение в стране заставило искать пути экономии бюджетных средств. В связи с этим было проведено сокращение государственного аппарата. В августе 1923 г. Организационно-административное управление и Главное управление милиции были объединены в Центральное административное управление НКВД.

27 марта 1927 г. ВЦИК и СНК РСФСР утвердили новое Положение о НКВД РСФСР. В основном этот акт закреплял произошедшие с 1922 г. изменения, не внося существенных коррективов в компетенцию, порядок деятельности НКВД.

В соответствии с Конституцией СССР 1924 г. существовали народные комиссариаты внутренних дел союзных республик, общесоюзный НКВД в 1920-х гг. отсутствовал. Это было связано с первоначальным пониманием сущности СССР как объединения союзных государств, имеющих значительную степень самостоятельности. Количество общесоюзных наркоматов было ограничено минимально необходимым объемом руководства вопросами общесоюзного значения. Однако в рамках единого государства требовалась координация действий наркоматов республик. Основными формами взаимодействия становятся двусторонние договоры между комиссариатами внутренних дел и всесоюзные совещания народных комиссаров внутренних дел. Решения этих совещаний были обязательными для НКВД республик, что позволяло до некоторой степени компенсировать отсутствие общесоюзного наркомата.

Милиция в 1920-х гг. испытывала существенные трудности, ее деятельность вызвала нарекания как со стороны населения, так и со стороны руководящих органов различного уровня.

В милиции и уголовном розыске был недостаток кадров в целом и опытных, подготовленных сотрудников в частности. Одной из главных причин являлось недостаточное финансирование. В 1921–1922 гг. содержание милиции осуществлялось из средств местных Советов, что привело к значительному ухудшению материального положения сотрудников. По этой же причине милиция испытывала нехватку форменного обмундирования, вооружения, необходимого имущества. Один из путей улучшения ситуации в уголовном розыске подсказала новая экономическая политика. В 1922 г. с владельцев возвращенного уголовным розыском имущества (при условии, что они не относились к пролетариату) взимался определенный процент от его стоимости. Из этих средств выплачивались премии сотрудникам угрозыска.

Положение о НКВД 1922 г. предусматривало финансирование милиции и уголовного розыска за счет государственного бюджета, это позволило немного повысить денежное содержание сотрудников и улучшить материальное снабжение милиции. Однако полностью снять вопрос недофинансирования не удавалось.

Для решения проблемы подготовки кадров началось развитие системы учебных заведений. Первоначально учебные заведения создавались по инициативе местных Советов и руководства милиции, к концу 1920-х гг. была создана система учебных заведений, включавшая школы среднего начсостава, школы младшего начсостава, краткосрочные курсы. Выпускники этих учебных заведений были очень востребованы. Например, в 1920 г. первый выпуск курсантов Общесибирских курсов командного состава милиции в Омске в составе 110 человек прошел досрочно, поскольку требовались сотрудники на командные должности. При этом набор состоялся 17 мая 1920 г., а выпуск — 20 июня 1920 г.⁵⁶, однако даже получившие минимальную подготовку люди были крайне востребованы в милиции.

Во время войны, в условиях острой нехватки личного состава в милицию попадали случайные люди, немало было тех, кто использовал служебное положение в личных целях. Недисциплинированности, многочисленным нарушениям, злоупотреблениям, преступлениям со стороны милиционеров способствовала и низкая зарплата. Одним из спосо-

⁵⁶ Кожевина М. А. История милицейского образования в Советской России: организация и правовое регулирование (1917–1991 гг.): монография. Омск, 2004. С. 18–19.

бов улучшения качества личного состава являлись партийные, комсомольские и пролетарские мобилизации, когда на службу в милицию направляли членов партии большевиков, комсомольцев (после образования ВЛКСМ), рабочих по рекомендации трудовых коллективов. Следует отметить, что подобный метод улучшения кадрового состава милиции «сознательными» людьми периодически использовался в течение всего периода существования Советского государства.

В целях освобождения от недобросовестных, дискредитирующих ее сотрудников на основании Декрета ВЦИК от 23 ноября 1922 г. «О пересмотре и доукомплектовании личного состава милиции»⁵⁷ создавались комиссии, в состав которых входили представители Народного комиссариата юстиции, Всероссийского центрального совета профессиональных союзов (ВЦСПС), Наркомиссариата труда, НКВД, партийных и советских органов. Заседания комиссий могли проводиться публично, с участием трудовых коллективов, жителей участка, обслуживаемого рассматриваемыми сотрудниками⁵⁸. Это позволяло учесть их мнение о каждом сотруднике. Комиссия могла принять решение о его увольнении, если же отзывы были положительные, могли принять решение о повышении в должности. Деятельность таких «комиссий по чистке» позволяла избавляться от непригодных к службе работников, но кардинально решить проблему с кадрами, конечно, не могла.

По мере улучшения ситуации в стране, увеличения финансирования появлялось больше возможностей для проведения отбора кандидатов на службу в милицию. Порядок приема, прохождения службы, права и обязанности сотрудников милиции и уголовного розыска были закреплены Положением о службе в Рабоче-крестьянской милиции, утвержденным Декретом ВЦИК и СНК от 28 сентября 1925 г.⁵⁹

Проблемы в деятельности милиции были связаны не только с кадрами. Задачи милиции были определены недостаточно четко и очень широко. Положение о НКВД 1922 г. среди задач милиции указывает обязанность содействовать органам всех ведомств при выполнении последними своих функций. В результате местные органы власти возлагали на ми-

⁵⁷ *Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1922 г. М., 1950. № 78, ст. 982. С. 1769.*

⁵⁸ *Зайцева Ю. Д. Выдвиженчество и чистка как способы осуществления общественного контроля за милицией в 1920–1930 гг. // Теория и практика общественного развития. 2015. № 22. С. 86–89.*

⁵⁹ *Полиция: от прошлого до настоящего : сборник статусных нормативных документов: науч.-практ. пос. / сост. и авт. вступ. статьи Р. С. Мулукаев, В. В. Черников. М., 2014. С. 242–252.*

лицию многочисленные задачи по контролю за реализацией своих постановлений, решению хозяйственных задач и др. Поэтому сотрудники милиции оказались перегружены работой, не связанной с охраной общественного порядка и обеспечением общественной безопасности, что вызывало недовольство населения, страдавшего от хулиганства и преступлений. Нередко местные исполкомы требовали от милиционеров выполнения планов по сбору штрафов для пополнения местных бюджетов, что также не добавляло милиции популярности.

В процессе поиска новых организационных форм на съезде административных работников в 1928 г. была выдвинута идея милиционной системы, которая была развитием изначальных идей «истинно народной милиции». Поддерживал ее и народный комиссар внутренних дел В. Н. Толмачев, ратовавший за скорейшее введение милиционной повинности. Предлагалось сохранить в милиции небольшой штат кадровых сотрудников, а основную массу рядовых милиционеров на должности, не требующие (по мнению сторонников милиционной системы) специальных профессиональных навыков (например, постовой милиционер), комплектовать путем направления на работу в милицию кандидатов профсоюзами трудящихся на определенный срок⁶⁰. Проект был утопичен и не соответствовал потребностям принятого курса на укрепление основ государства.

В качестве одного из путей улучшения деятельности НКВД, повышения эффективности милиции и обеспечения законности ее деятельности в период 1920-х гг. предлагалось передать часть обязанностей НКВД в другие структуры, в том числе ОГПУ. Реализации этого шага мешали положения Конституции СССР 1924 г., относившие руководство органами внутренних дел к компетенции союзных республик.

В конце 1920-х гг. было принято решение о сворачивании новой экономической политики и переходе к ускоренной модернизации советского общества, индустриализации. Одним из средств проведения этой политики являлась сплошная коллективизация, для обеспечения которой проводилось раскулачивание — репрессивные меры в отношении крестьян, признанных сельской буржуазией, кулаками, оказывавшими сопротивление коллективизации. В начале 1930-х гг. в политике союзных властей и лично И. В. Сталина укрепляется стремление к усилению централизации в рамках СССР, ослаблению реальных полномочий республик.

⁶⁰ Шабельникова Н. А. Деятельность органов милиции в системе исполнительной власти Советского государства в 1917–1930 гг.: организационные и правовые основы // Гуманитарные исследования в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке. 2014. № 1. С. 110–116.

16 декабря 1930 г. было принято постановление ВЦИК и СНК «О ликвидации народных комиссариатов внутренних дел союзных и автономных республик», в котором предусматривалось ликвидировать НКВД республик с 1 января 1931 г. и разъяснялись причины такого решения: «На новом этапе в условиях социалистической реконструкции народного хозяйства Союза ССР народные комиссариаты внутренних дел союзных и автономных республик, объединяющие руководство различными, органически не связанными между собою отраслями управления и народного хозяйства — коммунальным делом, милицией, уголовным розыском, местами заключения, — стали излишними звеньями советского аппарата»⁶¹. Обязанности НКВД были переданы другим союзным и республиканским органам власти. При СНК союзных и автономных республик создавались управления милиции и уголовного розыска, местные административные отделы реорганизовывались в управления милиции и уголовного розыска. Таким образом, при ликвидации республиканских НКВД формально все их полномочия остались в ведении республиканских органов. Однако одновременно ЦИК и СНК СССР приняли секретное постановление «О руководстве органами ОГПУ деятельностью милиции и уголовного розыска»⁶², на основании которого ОГПУ СССР получило право решать кадровые вопросы милиции, использовать возможности уголовного розыска в своих целях. Фактическое подчинение милиции и уголовного розыска ОГПУ потребовало создания специального аппарата, и в конце 1931 г. в структуре ОГПУ создается Главная инспекция по милиции и уголовному розыску, а в республиканских, краевых и областных органах — особые инспекции по милиции и уголовному розыску. Подчинение ОГПУ означало общесоюзную централизацию руководства милицией, что было закреплено принятием 25 мая 1931 г. СНК СССР общесоюзного Положения о Рабоче-крестьянской милиции⁶³ и созданием 27 декабря 1932 г. на основании постановления ЦИК и СНК СССР Главного управления Рабоче-крестьянской милиции при ОГПУ СССР.

Подчинение ОГПУ, а точнее централизация руководства милицией, усиление внимания со стороны союзных органов власти позволили улучшить положение милиции: она в полном объеме финансировалась из го-

⁶¹ *Собрание законов и распоряжений рабоче-крестьянского Правительства СССР за 1930 год.* М., 1946. С. 1157–1158.

⁶² *Полиция и милиция России: страницы истории* / А. В. Борисов, А. Н. Дугин, А. Я. Малыгин [и др.]. М., 1995. С. 141.

⁶³ *Собрание законов и распоряжений рабоче-крестьянского Правительства СССР за 1931 год.* М., 1947. № 33, ст. 247. С. 429–437.

сударственного бюджета, была установлена централизованная система снабжения, на сотрудников милиции стали распространять льготы для военнослужащих, местные исполкомы не могли уже использовать милицию по своему усмотрению. В то же время милиция, особенно уголовный розыск, были задействованы ОГПУ в борьбе с политическими преступлениями.

10 июля 1934 г. было принято постановление Центрального исполнительного комитета (далее — ЦИК) СССР «Об образовании общесоюзного Народного комиссариата внутренних дел»⁶⁴. ОГПУ было включено в его состав с преобразованием в Главное управление государственной безопасности. В состав НКВД СССР входили также Главное управление милиции, Главное управление пограничных и внутренних войск, Главное управление пожарной охраны, Главное управление исправительно-трудовых лагерей и трудовых поселений, отдел актов гражданского состояния. Создание общесоюзного наркомата завершило процесс преобразования органов внутренних дел в единую, централизованную общесоюзную систему. Первым народным комиссаром внутренних дел СССР стал Г. Г. Ягода. При народном комиссаре внутренних дел создавалось Особое совещание, которому предоставлялось право применять в административном порядке высылку, ссылку, заключение в исправительно-трудовые лагеря на срок до пяти лет и высылку за пределы СССР. Поскольку при рассмотрении дел обычные процессуальные нормы не применялись, Особое совещание становится органом внесудебной репрессии, одним из элементов системы государственного террора 1930–1940-х гг.

Во второй половине 1930-х гг. происходит реорганизация милиции и уголовного розыска. После введения в СССР единой паспортной системы и обязательной прописки в составе милиции создаются паспортные подразделения (паспортные столы, отделения). Сотрудники милиции должны были осуществлять надзор за соблюдением паспортного режима и прописки, привлекать нарушителей к ответственности. Тотальная паспортизация, осуществление паспортного контроля и режима прописки позволяли усилить борьбу с уголовными элементами, что облегчало задачу розыска скрывающихся преступников.

Развитие автотранспорта потребовало упорядочить выдачу документов на автотранспорт, организовать на постоянной основе регулирование дорожного движения как специализированное направление в ра-

⁶⁴ *Собрание законов и распоряжений рабоче-крестьянского Правительства СССР за 1934 год*. М., 1948. № 36, ст. 283. С. 480–485.

боте милиции. С этой целью в 1936 г. создается Государственная автомобильная инспекция (ГАИ).

Для борьбы с детской беспризорностью и безнадзорностью в 1935 г. создаются при отделениях милиции детские комнаты милиции.

Борьба с кражами, злоупотреблениями в отношении государственного и колхозного имущества, спекуляцией была возложена на созданные подразделения по борьбе с хищениями социалистической собственности и спекуляцией (БХСС). Для руководства ими в составе Главного управления милиции НКВД СССР образован Отдел БХСС.

Улучшилось материальное снабжение, повысилось денежное содержание сотрудников, они обеспечивались форменным обмундированием единого образца. Численность милиции значительно возросла. Продолжается развитие системы учебных заведений — милицейских школ и курсов.

Произошли изменения и в организации уголовного розыска: линейный принцип заменяется территориальным; выделяются следственная и оперативно-розыскная части.

Снизить уровень преступности обычными мерами не удалось. Кроме того, суды не справлялись с рассмотрением огромного количества дел, большая часть которых была связана с нарушениями прописки и паспортной системы, в первую очередь уголовниками-рецидивистами. 21 мая 1938 г. был издан приказ НКВД СССР № 00319 «О работе троек с объявлением Инструкции тройкам НКВД по рассмотрению дел об уголовных и деклассированных элементах и о злостных нарушителях Положения о паспортах»⁶⁵. В состав так называемых милицейских троек входили народный комиссар союзной, автономной республики или его заместитель (начальник УНКВД или его заместитель), начальник Управления милиции и начальник соответствующего отдела, чье дело разбирается на тройке. Обязательным было участие в заседании прокурора, имевшего право опротестовать принятое решение. Рассмотрению троек подлежали дела: а) о лицах, имеющих судимости или приводы за уголовные преступления и не порвавших связи с уголовно-преступной средой; б) о лицах, хотя не имеющих судимостей и приводов, но не занятых общественно полезным трудом, не имеющих определенного местожительства и связанных с уголовно-преступной средой, в том числе о всех притоносодержателях и скупщиках краденого; в) о ворах-рецидивистах, уличенных в кон-

⁶⁵ *Трагедия советской деревни. Коллективизация и раскулачивание. Документы и материалы* : в 5 т. М., 2006. Т. 5, кн. 2. С. 123–126.

кретных преступлениях, хотя и имеющих определенное местожительство и прикрывающихся работой на предприятиях, заводах, в учреждениях; г) о хулиганах-рецидивистах; е) о злостных нарушителях паспортного режима. Тройка обязана была рассмотреть представленные ей дела в срок не позже 15 дней после возникновения дела (арест, привод и т. п.) и применить санкции в виде: а) заключения в лагеря НКВД на срок до 5 лет, б) высылки из крупных промышленных городов в нережимные местности в пределах республики, края, области на срок до 5 лет. Причем в приказе решения тройки определялись как административные решения.

Решение тройки при отсутствии возражений прокурора приводилось в исполнение немедленно, протокол направлялся на утверждение Особого совещания НКВД. Обжалование со стороны осужденного приказом не предусматривалось. Милицейские тройки действовали отдельно от политических троек, рассматривавших в первую очередь дела о контрреволюционной, антигосударственной деятельности.

Милицейские тройки, как и политические, были ликвидированы постановлением СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 17 ноября 1938 г. «Об арестах, прокурорском надзоре и ведении следствия»⁶⁶.

В феврале 1941 г. НКВД СССР разделяется на НКВД СССР и Народный комиссариат государственной безопасности (НКГБ СССР). С декабря 1938 г. до 1945 г. наркомом внутренних дел являлся Л. П. Берия.

22 июня 1941 г. начинается Великая Отечественная война. Сотрудники милиции одними из первых вступили в бой с врагом. Наверное, всем известен легендарный подвиг защитников Брестской крепости. Но многие годы не было известно, что вместе с бойцами Красной Армии защищали подступы к вокзалу и сам вокзал работники линейного отделения милиции. Только на четвертый день обороны вокзала, 25 июня 1941 г., когда были исчерпаны все возможности, был отдан приказ выходить из окружения.

20 июля 1941 г. был принят Указ Президиума Верховного Совета СССР об объединении Народного комиссариата государственной безопасности СССР и Народного комиссариата внутренних дел СССР в единый Народный комиссариат внутренних дел СССР. Это позволило сконцентрировать все усилия по борьбе с вражеской агентурой и преступностью в одном органе, укрепить охрану общественной и государственной безопасности в стране.

⁶⁶ Там же.

Основными направлениями деятельности органов и войск НКВД СССР в годы Великой Отечественной войны, в том числе особыми, вызванными условиями военного времени, являлись:

- охрана общественного порядка, в том числе в ходе эвакуации, в районе стратегических объектов (мосты и т. д.), во время бомбардировок и т. п.;

- борьба с преступностью, осложнявшаяся наличием большого числа огнестрельного оружия;

- борьба со специфическими видами преступлений военного времени или принявшими в военное время особо опасный характер: дезертирством, уклонением от призыва в армию, мародерством, распространением провокационных слухов;

- охрана транспортных путей, промышленных и иных стратегических объектов;

- очистка городов и оборонно-хозяйственных пунктов от преступных элементов как обеспечение безопасности тыла;

- организация деятельности истребительных отрядов на основании постановления СНК СССР от 24 июня 1941 г. «О мероприятиях по борьбе с парашютными десантами и диверсантами противника в прифронтовой полосе» (охрана промышленных предприятий, борьба с диверсантами);

- организация эвакуации населения и размещение эвакуируемых;

- непосредственное участие сотрудников НКВД, войсковых подразделений НКВД в боевых действиях; охрана ближнего тыла; «очистка» освобожденных территорий от остатков немецких войск и предателей;

- ликвидация беспорядков и безнадзорности;

- подготовка диверсионно-разведывательных групп для действий в тылу противника.

Одной из самых героических страниц истории Великой Отечественной войны была Сталинградская битва. В защите Сталинграда принимало участие более 800 сотрудников милиции. Они помогали войсковым подразделениям ориентироваться в незнакомом городе, находить кратчайшие или обходные маршруты, охраняли переправы, обеспечивали эвакуацию жителей.

В начале войны организацией проведения операций за линией фронта занимался ряд подразделений НКВД. В январе 1942 г. на базе 2-го отдела НКВД образовано 4-е управление НКВД СССР (с 7 мая 1943 г. — НКГБ СССР), сфера деятельности которого определялась как террор и диверсии в тылу противника. Начальником Управления являлся П. А. Судоплатов. Управление организовывало разведывательные и диверсионные ме-

роприятия в иностранных государствах, в первую очередь в Германии, союзных ей и оккупированных странах, на оккупированной территории СССР.

Приказом наркома внутренних дел Л. П. Берия от 27 июня 1941 г. созданы войска Особой группы при НКВД СССР. Наибольшую известность имеет деятельность Отдельного мотострелкового батальона особого назначения (ОМСБОН), созданного 2 октября 1941 г. на базе войск Особой группы, который подчинялся 2-му отделу, затем 4-му Управлению НКВД СССР. Основное назначение — диверсионная работа в тылу противника. С 15 октября 1941 г. по август 1942 г. командовал ОМСБОН полковник М. Ф. Орлов, с августа 1942 г. по октябрь 1943 г. — полковник В. В. Гриднев. В октябре 1943 г. ОМСБОН преобразован в Отдельный отряд оперативного назначения (ОООН) НКГБ СССР.

ОМСБОН формировался из сотрудников НКВД, спортсменов, студентов институтов физкультуры, работников спортивных обществ, комсомольцев Москвы и области, а также интернационалистов и добровольцев, присланных по путевке Коминтерна: испанцев, австрийцев, немцев, итальянцев, поляков, болгар. Итогом боевой деятельности ОМСБОН-ОООН за четыре года войны стало уничтожение 145 единиц танков и другой бронетехники, 51 самолета, 335 мостов, 1232 локомотивов и 13181 вагон. Было осуществлено 1415 крушений воинских эшелонов противника, выведено из строя 148 километров железнодорожных путей, проведено около 400 иных диверсий.

За проявленное мужество и героизм в боях с немецко-фашистскими захватчиками 270 тыс. сотрудников милиции были награждены орденами и медалями СССР, свыше 30 человек удостоены звания Героя Советского Союза⁶⁷. Сотрудники органов внутренних дел с честью выполнили свой служебный и гражданский долг и в военное, и в первое послевоенное время.

В период войны произошла очередная реорганизация НКВД. Указом Президиума Верховного Совета СССР от 14 апреля 1943 г. из состава НКВД СССР вновь был выделен Наркомат государственной безопасности СССР (НКГБ СССР), народным комиссаром госбезопасности был назначен В. Н. Меркулов.

В первое послевоенное время для органов НКВД основными направлениями деятельности являлись:

- охрана общественного порядка;
- борьба с уголовной преступностью (особое внимание — бан-

⁶⁷ Андреева И. А., Зайцева Е. С. Указ. соч. С. 165.

дитизму, осложняющий фактор — наличие большого количества огнестрельного оружия);

- изъятие у населения оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ;
- борьба с националистическими формированиями (Украина, Прибалтика);

- выявление лиц, сотрудничавших с оккупантами;

- оказание содействия при реэвакуации;

- ликвидация детской беспризорности и безнадзорности.

В декабре 1945 г. наркомом внутренних дел назначен С. Н. Круглов.

В 1946 г. было проведено реформирование системы органов центрального отраслевого управления. Народные комиссариаты преобразованы в министерства. В марте 1946 г. НКВД СССР реорганизуется в Министерство внутренних дел СССР. В 1953 г., после смерти И. В. Сталина, Л. П. Берия вновь объединяет МВД и МГБ в МВД СССР. В целом, в период второй половины 1940-х — начала 1950-х гг. происходили изменения в структуре МВД, выполняемых министерством задач. Во многом эти изменения носили политический характер, не связанный с эффективностью его деятельности.

В первое послевоенное время милиции приходилось работать в усиленном режиме. Тяжелые условия жизни населения, скрывающиеся с периода войны дезертиры, большое количество оружия, попавшего в руки преступников, усложняли криминогенную обстановку. Милиция испытывала некомплект личного состава, нехватку опытных сотрудников. Во время войны многие ушли на фронт. Далеко не все вернулись на службу в милицию — погибли в боях, получили тяжелые ранения, перешли на другую работу или остались в армии.

В целях решения кадрового вопроса на службу привлекали демобилизованных военнотружущих, направляли кандидатов из партийных и комсомольских организаций. Для подготовки и повышения квалификации кадров милиции на бывших оккупированных территориях восстанавливается и развивается система учебных заведений, начинается создание средних школ милиции.

Предпринимались и организационные меры. В 1946 г. Отдел уголовного розыска Главного управления милиции МВД СССР преобразуется в Управление, что повышало статус и подразделений на местах. В 1947 г. объединены отделы уголовного розыска и по борьбе с бандитизмом. Это позволило увеличить усилия сотрудников, наладить более широкое поступление информации от агентурных сетей.

Патрульно-постовая служба получает дальнейшее развитие и становится основным направлением охраны общественного порядка, в 1948 г. вводится Устав постовой и патрульной службы.

Наиболее сложным направлением являлись борьба с терроризмом националистических групп в Прибалтике, на территории Украины. Для решения этой задачи объединялись усилия общей милиции, уголовного розыска, структур государственной безопасности.

В целом только к середине 1950-х гг. удалось справиться с терроризмом и уголовным бандитизмом.

§ 2. Советская милиция во второй половине 1950-х – начале 1980-х гг.

Значимые политические события в жизни страны всегда оказывали влияние на развитие органов внутренних дел. Смерть И. В. Сталина в 1953 г. привела к борьбе за власть между лидирующими фигурами правящей партии. Победу одержал Н. С. Хрущев, его главный конкурент Л. П. Берия был дискредитирован. Поскольку последний длительное время руководил НКВД, МВД СССР, аппарат МВД рассматривался как потенциально опасный для нового руководства страны, имеющий в своем составе сторонников Берии. Это определило осуществление некоторых мер в отношении МВД и милиции в период второй половины 1950-х — первой половины 1960-х гг., получивший в истории образное название «Хрущевская оттепель». Еще одним важным фактором, повлиявшим на изменения в деятельности милиции, являлась политика десталинизации, включавшая в себя борьбу за восстановление законности в деятельности органов внутренних дел, контроль над ними со стороны прокуратуры и партийных организаций.

13 марта 1954 г. был образован Комитет государственной безопасности при Совете Министров СССР, функция обеспечения государственной безопасности выведена из полномочий МВД. В 1955 г. образовано МВД РСФСР, министром был назначен Н. П. Стаханов.

В 1957 г. в СССР проводится реформа системы управления народным хозяйством, министерства ликвидировались, территориальное управление промышленностью и строительством передавалось советам народного хозяйства (совнархозам). Децентрализация, по идее Н. С. Хрущева, должна была снизить бюджетные затраты на центральный аппарата, приблизить управление к предприятиям. В 1960 г. подобная децентрализация коснулась и органов внутренних дел. Министерство внутренних дел СССР было ликвидировано, сохранялись республиканские министерства. В ликвидации МВД СССР усматривают и политическую причину — ослабление потенциальных противников Н. С. Хрущева. В сентябре 1962 г. МВД республик были переименованы

в Министерства охраны общественного порядка (далее — МООП). Данная мера, возможно, преследовала цель превратить эти министерства в узкоспециализированные органы, основной сферой деятельности которых должна была являться охрана общественного порядка и борьба с преступностью. На практике столь существенного сужения обязанностей не произошло, хотя еще в конце 1950-х гг. часть функций была передана в другие ведомства (ликвидированы строительные главки, переданы в подчинение КГБ пограничные войска). В результате нарушилась координация действий органов внутренних дел в рамках Союза ССР, разрушалась унифицированная система ведомственного нормативного регулирования.

Уровень преступности в стране оставался высоким, ситуацию еще больше осложнила амнистия 1953 г., когда на свободе оказалось большое количество уголовников. Необходимость принятия срочных мер понимало и партийное руководство. В постановлении Совета Министров СССР от 27 августа 1953 г. «О мерах по укреплению охраны общественного порядка и борьбе с уголовной преступностью» работа милиции оценивалась как крайне неудовлетворительная⁶⁸, такая же оценка давалась в постановлении ЦК КПСС от 12 марта 1954 г. «Об основных задачах МВД»⁶⁹. В этих и других документах ставились задачи усилить борьбу с преступностью. При этом в качестве основной причины плохой работы милиции, многочисленных фактов нарушений законности сотрудниками, называлось плохое состояние кадровой работы. Это соответствовало действительности, поскольку милиция действительно продолжала испытывать нехватку кадров, в первую очередь опытных, подготовленных сотрудников. Однако причины такого положения крылись не только в плохой работе руководителей и кадрового аппарата. Денежное содержание сотрудников милиции по-прежнему было небольшим, а нагрузка значительной. Служба в милиции была непривлекательной. Милицейские учебные заведения из-за недостаточного финансирования не могли удовлетворить потребность в специальном образовании и повышении квалификации.

Во второй половине 1950-х — начале 1960-х гг. предпринимаются меры, направленные на улучшение состояния кадров. Во исполнение постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 25 октября 1956 г. «О мерах по улучшению работы МВД СССР»⁷⁰ была сокра-

⁶⁸ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁶⁹ Андреева И. А., Зайцева Е. С. Указ. соч. С. 179.

⁷⁰ ГУЛАГ: Главное управление лагерей. 1918–1960. М., 2000. С. 187–192.

щена численность руководящих должностей, канцелярского и обслуживающего персонала, за счет этого несколько увеличена численность сотрудников, непосредственно занятых охраной общественного порядка. Вновь прибегли к направлениям на службу в милицию от партийных организаций. Были произведены кадровые перестановки, на вышестоящие должности выдвигались сотрудники, имеющие среднее и высшее образование. В начале 1960-х гг. предпринимаются меры по повышению престижа милицейской службы: в 1962 г. 10 ноября объявляется профессиональным праздником милиции — Днем советской милиции; с 1963 г. вводится медаль «За отличную службу по охране общественного порядка». Эти меры, будучи в целом положительными, решить проблему с кадрами не могли.

Двойное влияние оказала установка на расширение участия граждан в охране общественного порядка. Принятое 2 марта 1959 г. постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР «Об участии трудящихся в охране общественного порядка в стране»⁷¹ законодательно закрепило порядок формирования и деятельности, полномочия добровольных народных дружин (далее — ДНД), которые создавались с 1955 г. в порядке народной инициативы. ДНД сыграли положительную роль в снижении уличной преступности, хулиганства. Однако вред, причиненный органам внутренних дел непродуманными, основанными на идеологии, а не на реальном анализе ситуации в стране действиями партийно-государственного руководства во главе с Н. С. Хрущевым оказался значительно выше. 31 октября 1961 г. на XXII съезде КПСС, выступая с докладом по проекту III Программы КПСС, Н. С. Хрущев заявил: «Нынешнее поколение советских людей будет жить при коммунизме». Материально-техническую базу коммунизма планировалось создать к 1980 г. Одновременно предусматривалось сокращение госаппарата, передача управления в руки трудящихся, относилось это и к охране общественного порядка. Кроме того, если советский народ уверенно идет к коммунизму, значит и преступность должна сокращаться. Реально значительного сокращения не было, поэтому руководители различных уровней занижали показатели преступности в отчетах.

В результате численность кадрового состава милиции и уголовного розыска сокращается, уменьшается финансирование, что приводит к дезорганизации, ухудшению и без того сложного положения милиции. Волюнтаристская политика Н. С. Хрущева, традиционная для советской си-

⁷¹ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

стемы подчиненность государственных решений идеологии, недостаток финансирования тормозили развитие милиции и уголовного розыска.

В 1964 г. Н. С. Хрущев был смещен с занимаемых должностей. Власть в стране перешла в руки группы высших партийных руководителей, членов Президиума ЦК КПСС. Первым (с 1966 г. — Генеральным) секретарем ЦК КПСС был избран Л. И. Брежнев. Был взят политический курс, получивший в истории наименование «консервативная стабильность». Предполагалось добиться стабильного состояния советского общества путем отказа от резких изменений, обеспечения достаточного и постоянного уровня жизни населения, установления всеобщего контроля за общественными процессами. Милиции в осуществлении этой политики отводилось значительное место. Население должно было чувствовать себя в безопасности — милиции необходимо подавлять преступность; общество должно быть под контролем — милиция должна наблюдать за населением, пресекать угрожающие стабильности действия и поведение.

Во второй половине 1960-х гг. ликвидировались многие из преобразований Н. С. Хрущева. В 1966 г. создается Министерство охраны общественного порядка СССР с одновременной ликвидацией МООП РСФСР. Министром был назначен Николай Анисимович Щелоков, выдвиженец Л. И. Брежнева. В 1968 г. возвращено прежнее наименование — Министерство внутренних дел.

Повышается статус подразделений МВД. В 1969 г. Главное управление милиции МВД СССР было разделено на 8 самостоятельных структурных подразделений: Главное управление уголовного розыска, Управление БХСС, Управление ГАИ и др. В составе Управлений внутренних дел создаются штабы. В деятельности уголовного розыска особое внимание уделяется профилактической работе, для проведения которой создаются подразделения общей, индивидуальной профилактики и профилактики правонарушений несовершеннолетних. В целом общей тенденцией являлась дальнейшая специализация подразделений по направлениям деятельности, выделение узкоспециализированных служб.

В период 1970-х — первой половины 1980-х гг. происходили незначительные корректировки структуры МВД и территориальных органов, поиск новых форм и методов деятельности. При этом снова отрицательное влияние на развитие системы органов внутренних дел оказала идеология. В начале 1980-х гг. в СССР фактически сложилась организованная преступность за счет взаимодействия экономических преступников (директора баз, заведующие магазинов и т. п.), уголов-

ных преступников и коррумпированных руководителей государственных учреждений (в первую очередь — в сфере распределения товаров и услуг, контролирующих организаций). Однако создания специализированных подразделений по борьбе с этими преступлениями и разработки соответствующей нормативно-правовой базы не происходило, поскольку в государстве развитого социализма организованной преступности быть не могло.

Основными нормативными правовыми актами, регламентировавшими структуру, обязанности, полномочия и иные аспекты деятельности милиции, являлись «Положение о Советской милиции», утвержденное постановлением Совета Министров СССР от 8 июня 1973 г.⁷² и указ Президиума Верховного Совета СССР «Об основных обязанностях и правах советской милиции по охране общественного порядка и борьбе с преступностью»⁷³. В качестве основных задач милиции можно выделить: обеспечение общественного порядка; предупреждение и пресечение преступлений и других правонарушений; охрана социалистической собственности, прав и законных интересов граждан, предприятий, организаций и учреждений от преступных посягательств и иных антиобщественных действий; своевременное и полное раскрытие преступлений.

Большое внимание уделялось укреплению кадрового состава милиции. Увеличилось общее финансирование, неоднократно повышались зарплаты сотрудников. Это позволяло наладить материально-техническое обеспечение органов внутренних дел — снабжение транспортом, средствами связи, необходимым оборудованием для криминалистических подразделений и т. д. В основном решена была проблема с кадрами, преодолен в целом общий дефицит кадров, значительно повысился образовательный уровень сотрудников (в начале 1970-х гг. на службу в милицию принимали преимущественно имеющих среднее образование). Значительно расширилась система учебных заведений МВД, приоритетное значение постепенно получают высшие школы милиции, готовившие специалистов с высшим образованием.

Взаимодействие с общественностью в деле охраны общественного порядка продолжало развиваться, однако никто не пытался подменить штатных милиционеров дружинниками. С 1973 г., после одобрения на Коллегии МВД СССР, повсеместно распространяется новая форма взаимодействия милиции (прежде всего — участковых инспекторов)

⁷² Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁷³ *Ведомости Верховного Совета СССР*. М., 1973. № 24, ст. 309. С. 359–364.

с ДНД, жилищно-эксплуатационными конторами (ЖЭК) и населением участков — опорные пункты милиции. Они стали основой охраны общественного порядка, со временем роль общественности снижалась и опорные пункты все больше превращались в резиденции участковых инспекторов.

К негативным явлениям в развитии милиции в период 1970-х — первой половины 1980-х гг. можно отнести растущую бюрократизацию, которая в сочетании с политикой «консервативной стабильности» (все должно быть хорошо, по крайней мере, в отчетах), элементами административно-командной системы управления (нижестоящий беспрекословно должен выполнять указания вышестоящего, даже если нарушается закон; инициатива не приветствуется) и приоритетом идеологических установок порождает все нарастающее отставание организации, методов деятельности органов внутренних дел от изменений криминогенной ситуации, достижений полицейской практики зарубежных стран. Все большей проблемой становится коррумпированность, злоупотребление служебными полномочиями, нарушения законности со стороны сотрудников, в первую очередь руководящего состава территориальных органов милиции. Статистика по количеству преступлений скрывалась, показатели преступности занижались на уровне МВД.

В 1982 г., после смерти Л. И. Брежнева, генеральным секретарем ЦК КПСС был избран Юрий Владимирович Андропов, бывший председатель Комитета государственной безопасности. Он инициировал расследование в отношении Н. А. Щелокова, который был отстранен от должности министра. В МВД начинается «чистка» личного состава, для «укрепления» кадров на руководящие должности в МВД переводятся сотрудники КГБ. Эти меры существенно улучшить ситуацию в милиции не могли, поскольку не затрагивали главных причин существовавших проблем. Не обошлось и без «перегибов», когда увольняли добросовестных, опытных сотрудников под надуманными предлогами.

Во второй половине 1980-х гг. в условиях политики перестройки, углубления социально-экономического кризиса в СССР положение органов внутренних дел стремительно ухудшалось, особенно к концу десятилетия. Снова сократилось реальное финансирование, стали хуже материальное положение, социальное обеспечение и защита сотрудников милиции. Милиция, в первую очередь уголовный розыск, испытывали трудности в связи с несовершенством нормативно-правовой базы, отсталостью методов работы. Начался отток кадров из милиции, в первую очередь опытных сотрудников.

Руководство страны и МВД с запозданием отреагировало на ухудшение криминогенной ситуации и рост отдельных видов преступлений. Только 15 ноября 1988 г. в составе МВД СССР создается Управление по борьбе с организованной преступностью, получившее известность как «шестое управление», в 1989 г. оно преобразовано в Главное управление, соответствующие управления в МВД республик (в том числе РСФСР), ГУВД создаются в 1990 г., когда в стране уже сложилась очень тяжелая криминальная ситуация. В связи с ростом протестов, общественных беспорядков и уличной преступности в октябре 1988 г. создаются Отряды милиции особого назначения (ОМОН). В целом органы внутренних дел оказались не готовы к стремительному росту организованной преступности.

В условиях ослабления союзного центра и усиления роли республик в октябре 1989 г. было образовано Министерство внутренних дел РСФСР.

После принятия 12 июня 1990 г. Декларации «О государственном суверенитете РСФСР»⁷⁴ и постановления I Съезда народных депутатов РСФСР от 22 июня 1990 г. № 63-I «О разграничении функций управления организациями на территории РСФСР»⁷⁵ МВД РСФСР было выведено из подчинения союзного министерства и стало подчиняться только Совету Министров РСФСР. 18 апреля 1991 г. Верховный Совет РСФСР принял Закон РСФСР от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 «О милиции»⁷⁶, ставший основой развития милиции после распада СССР, 7 февраля 2011 г. был принят Федеральный закон № 3-ФЗ «О полиции»⁷⁷. Отечественным органам охраны правопорядка возвращено наименование, данное при образовании, — полиция.

Вопросы для самоконтроля

1. Каким нормативным правовым актом закрепляется впервые существование рабочей милиции?
2. В чем проявлялся классовый характер Рабоче-крестьянской милиции?
3. Когда и в связи с чем в милиции вводится военная подготовка?
4. Какие факторы повлияли на низкую эффективность деятельности милиции в 1920-е гг.?

⁷⁴ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁷⁵ Там же.

⁷⁶ Там же.

⁷⁷ Там же.

5. Какие изменения в системе центральных органов руководства милицией и уголовным розыском произошли в 1930-е гг.?

6. Какие особые обязанности были возложены на милицию во время Великой Отечественной войны?

7. С какими политическими событиями связана ликвидация МВД СССР?

8. Когда впервые утвержден День советской милиции?

9. Какие меры предпринимались во второй половине 1960–1970-х гг. для улучшения кадрового состава милиции?

10. Когда начинается создание учебных заведений милиции, какие первые учебные заведения были созданы?

**Основные нормативные правовые акты
из истории полиции и милиции**

**ПУНКТЫ, ДАННЫЕ САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКОМУ
ГЕНЕРАЛ-ПОЛИЦМЕЙСТЕРУ
(25 МАЯ 1718 Г.)**

(Извлечение)

Для лучших порядков, в сем городе быть генералу-полицмейстеру. Его Царского Величества генералу-адъютанту Дивьеру, и даны ему за Его Величества собственною рукою пункты, как ему оное врученное дело управлять.

1. Надлежит смотреть, дабы все строение было регулярно построено, по Его Царского Величества регламенту; печи, комели и трубы печные были б по указу, чтоб соседям от того какова бедства не учинилось; також бы никакое строение за линию, или из линии строилось, но чтоб улицы и переулки были равны и изрядны.

3. Надлежит содержать все улицы и переулки в чистоте, дабы проезд был безтруден, и были б сухи, свободны и невозбранны, дабы как проезд, так и жители никакой трудности не имели, и для выгоды и чистоты чинили б жители всякое вспоможение.

7. Когда на рынках или улицах случатся какие драки, и таких людей иметь и отсылать к их надлежащему суду с их допросами и делом.

9. Все подозрительным дома, а имянно: шинки, зернь, картежная игра и другия похабства, и о таких дворах подавать изветы или явки; и все велеть досматривать, дабы все таковыя мерзости, от чего всякое зло и лихо происходит, были испровергнуты.

10. Всех гулящих и слоняющихся людей, а особливо которые под видом, аки бы чем промышляли и торговали, хватать и допрашивать. Буде же кто в допросе с словами своими несходен явится, оных определяют в работу. Равно ж содержать и с нищими, буде от оных кто работу сработать может, и тех ловить и определять в работу ж.

12. Також с дворов определит караульщиков, дабы когда драка учинится, или какой вор побежит, тогда б караульщики с двора (или с дворов) онаго поймать могли; також когда пожар учинится, скорее сбежаться и потушить могли: и для того надлежит им для воров какое нибудь ружье...

Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое. Т. V. СПб.: Типография II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830. № 3203. С. 569.

ОБ УЧРЕЖДЕНИИ ПОЛИЦИИ В ГОРОДАХ

Высочайшая резолюция на доклад Полицмейстерской канцелярии
(23 апреля 1733 г.)

Ныне же где таковым полициям надлежит быть, при сем приобщается реестр... надлежит ко управлению полицейскому определить из имеющихся в тех губерниях гарнизонов в полицеймейстеры, в губернских из капитанов, а в провинциальных из поручиков, по одному человеку к тому достойных, да для караулов и содержания съезжих дворов по одному унтер-офицеру, да по капралу, рядовых в губернских по 8, в провинциальных по 6 человек, канцелярских служителей по 2 человека...

Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое. Т. IX. СПб.: Типография II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830. № 6378. С. 93.

УСТАВ БЛАГОЧИНИЯ, ИЛИ ПОЛИЦЕЙСКИЙ

(8 апреля 1782 г.)
(Извлечение)

А. Примерный штат градского благочиния или полиции.

1. В каждом городе благочиние поручается единому месту, которое в каждом городе учреждается под названием Управа благочиния или Полицейская.

2. В Управе благочиния заседает городничий и заседает пристав уголовных дел, пристав гражданских дел и два ратмана.

4. В городах, где находятся обер-коменданты, определяется городничий, которому под обер-комендантом и выше приставов уголовных и гражданских дел заседать в Управе благочиния.

5. Дабы благочиние в городе порядочно могло быть отправляемо, полагается, смотря на местоположение или обширность, город разделить на две или более части.

6. В часть города полагается примерно от двухсот до семисот дворов.

7. В каждой части города определяется частный пристав.

9. Часть города разделить на два или более квартала.

10. В квартале полагается примерно от 50 до 100 домов.

11. В каждый квартал определяется квартальный надзиратель.

12. В каждый квартал определяется в помощь квартальному надзирателю по одному квартальному поручику.

Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое. Т. XXI. СПб.: Типография II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830. № 15.379. С. 461.

ОБ ОРГАНИЗАЦИИ СЫСКНОЙ ЧАСТИ

(6 июля 1908 г.)

(Извлечение)

I. В составе Полицейских управлений империи образовать сыскные отделения четырех разрядов для производства розыска по делам общегородового характера как в городах, так и в уездах.

V. Начальники отделений и их помощники назначаются на должности и увольняются от службы по предварительному сношению Губернатора и Прокурора Округного Суда.

Полное собрание законов Российской империи. Собрание третье. Т. XVIII. Отделение 1. СПб.: Государственная типография, 1911. № 30672. С. 448.

О РАБОЧЕЙ МИЛИЦИИ

Постановление по Народному комиссариату по внутренним делам

(28 октября 1917 г.)

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

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

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

4. Настоящее Постановление ввести в действие по телеграфу.

Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1917–1918 гг. М.: Управление делами Совнаркома СССР, 1942. С. 16.

ОБ ОРГАНИЗАЦИИ СОВЕТСКОЙ РАБОЧЕ-КРЕСТЬЯНСКОЙ МИЛИЦИИ (ИНСТРУКЦИЯ)

Постановление народных комиссариатов
по внутренним делам и юстиции
(20 октября 1918 г.)

(Извлечение)

1. Вся существующая ныне милиция должна организоваться и существовать согласно настоящей Инструкции.

2. Советская рабоче-крестьянская милиция является исполнительным органом рабоче-крестьянской центральной власти на местах, состоящей в непосредственном ведении местных Советов, и подчиняется общему руководству народного комиссариата по внутренним делам.

О составе советской рабоче-крестьянской милиции

3. При отделе управления каждого губернского исполнительного комитета совета рабочих, красноармейских и крестьянских депутатов учреждается как подотдел губернское управление советской рабоче-крестьянской милиции.

9. Расходы по содержанию уездной и городской рабоче-крестьянской милиции оплачиваются как из средств, ассигнуемых из государственного казначейства по смете народного комиссариата по внутренним делам, так и из сумм, отпускаемых местными Советами депутатов из местных источников.

10. Разделение уезда и города на участки, подведомственные уездным и городским участковым начальникам советской рабоче-крестьянской милиции, должно производиться уездными и городскими исполнительными комитетами советов депутатов по принадлежности.

О предметах ведения советской милиции

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

Собрание узаконений и распоряжений Правительства за 1917–1918 гг. Управление делами Совнаркома СССР М., 1942. № 75, ст. 813. С. 1031–1037.

О СОВЕТСКОЙ РАБОЧЕ-КРЕСТЬЯНСКОЙ МИЛИЦИИ

Декрет Совета Народных Комиссаров РСФСР

(6 апреля 1919 г.)

(Извлечение)

1) Содержание всех видов милиции, находящихся в ведении Народного Комиссариата Внутренних Дел, принимается на государственный счет, при неперменном соблюдении штатов, утвержденных Народным Комиссариатом Внутренних Дел.

2) Милиционеры, агенты уголовного розыска и командный состав милиции, подлежащий призыву в ряды Красной Армии, остаются на своих местах и считаются прикомандированными к Отделам Управления.

3) Народный Комиссариат Внутренних Дел обязуется из прикомандированных к Отделам Управления 1/3 милиционеров и 1/5 командного состава постоянно держать в действующей армии.

4) В милиции вводится обязательное обучение военному искусству и военная дисциплина. При обучении военному делу руководствоваться уставами и постановлениями, принятыми для Красной Армии.

Собрание узаконений и распоряжений Правительства за 1919. М.: Управление делами Совнаркома СССР, 1943. № 13, ст. 133. С. 194-195.

О РАБОЧЕ-КРЕСТЬЯНСКОЙ МИЛИЦИИ (ПОЛОЖЕНИЕ)

Декрет ВЦИК и СНК

(10 июня 1920 г.)

(Извлечение)

Общая часть. Организация милиции

§ 1. Рабоче-крестьянская милиция находится в ведении Народного комиссариата внутренних дел и его органов на местах.

§ 3. Как вооруженному исполнительному органу рабоче-крестьянской милиции присваивается значение вооруженных частей особого назначения со всеми отсюда вытекающими правами и обязанностями.

§ 7. В милиции вводятся: обязательное воинское обучение в объеме, необходимом для командиров взвода, воинская дисциплина и строгое подчинение, причем в этом отношении милиция руководствуется уставами и постановлениями, принятыми Красной армией.

§ 11. Расходы по содержанию милиции оплачиваются из общегосударственных средств по смете Народного комиссариата внутренних дел.

Собрание узаконений и распоряжений Правительства за 1920 г. Управление делами Совнаркома СССР, 1943. № 79, ст. 371. С. 557–566.

ПОЛОЖЕНИЕ О РАБОЧЕ-КРЕСТЬЯНСКОЙ МИЛИЦИИ

Постановление Совета Народных Комиссаров СССР

(25 мая 1931 г.)

(Извлечение)

Раздел I. Общие положения

1. Рабоче-крестьянская милиция является административно-исполнительным органом советской власти. Основная задача рабоче-крестьянской 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.

Раздел II. Организация рабоче-крестьянской милиции

3. Милиция делится на:

- а) общую милицию;
- б) ведомственную милицию.

4. Центральными органами милиции являются главные управления милиции союзных республик, состоящие при советах народных комиссаров этих республик.

Местными органами милиции являются управления милиции краевых (областных) и автономных республик, районные и городские.

Собрание законов и распоряжений Рабоче-крестьянского правительства СССР за 1931 год. М.: Управление делами СНК СССР и СТО, 1931. С. 429–437.

ОБ ОБРАЗОВАНИИ ОБЩЕСОЮЗНОГО НАРОДНОГО КОМИССАРИАТА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Постановление Центрального
Исполнительного Комитета СССР

(10 июля 1934 г.)

Центральный Исполнительный Комитет Союза ССР постановляет:

1. Образовать общесоюзный Народный комиссариат внутренних дел со включением в его состав Объединенного государственного политического управления (ОГПУ).

2. На Народный комиссариат внутренних дел возложить:

а) обеспечение революционного порядка и государственной безопасности;

б) охрану общественной (социалистической) собственности;

в) запись актов гражданского состояния (запись рождений, смертей, бракосочетаний и разводов);

г) пограничную охрану.

Лубянка: органы ВЧК-ОГПУ-НКВД-НКГБ-МГБ-МВД-КГБ. 1917–1991. Справочник / под ред. акад. А. Н. Яковлева; авторы-сост. А. И. Кокурин, Н. В. Петров. М., 2003. С. 545–546.

ПОЛОЖЕНИЕ О СОВЕТСКОЙ МИЛИЦИИ

Постановление Совета Министров СССР № 385

«О дальнейшем совершенствовании правового регулирования деятельности советской милиции»

(8 июня 1973 г.)

(Извлечение)

I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

1. Главными задачами милиции являются: обеспечение общественного порядка, предупреждение и пресечение преступлений и других правонарушений, охрана социалистической собственности, прав и законных интересов граждан, предприятий, организаций и учреждений от преступных посягательств и иных антиобщественных действий, своевременное и полное раскрытие преступлений.

3. Милиция решает возложенные на нее задачи в тесном взаимодействии с другими государственными органами, с администрацией предприятий, организаций и учреждений, трудовыми коллективами, а также

с добровольными народными дружинами и другими самостоятельными общественными организациями, участвующими в охране общественного порядка и в выполнении иных задач, возложенных на милицию.

4. Работники милиции должны быть честными, смелыми, дисциплинированными и бдительными. Они должны действовать настойчиво и решительно, стойко переносить все трудности, связанные со службой, не щадить своих сил, а если потребуется и самой жизни для выполнения служебного долга, быть беззаветно преданными делу Коммунистической партии, верно служить своему народу.

Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

СОДЕРЖАНИЕ

ГЛАВА I. СОЗДАНИЕ И РАЗВИТИЕ ПОЛИЦИИ РОССИИ В XVIII в.	
§ 1. Образование российской полиции в первой четверти XVIII в.	3
§ 2. Развитие полиции во второй половине XVIII в.	8
ГЛАВА II. МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ И ПОЛИЦИЯ РОССИИ В XIX – НАЧАЛЕ XX ВЕКОВ	
§ 1. Министерство внутренних дел	12
§ 2. Полиция России в XIX – начале XX вв.	19
ГЛАВА III. ОРГАНЫ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ СОВЕТСКОГО ПЕРИОДА (1917–1991 гг.)	
§ 1. Образование и развитие Народного комиссариата внутренних дел и Рабоче-крестьянской милиции (1917 — начало 1950-х гг.)	43
§ 2. Советская милиция во второй половине 1950-х – начале 1980-х гг.	63
ПРИЛОЖЕНИЕ. Основные нормативные правовые акты из истории полиции и милиции	71

Учебное издание

Быков Александр Владимирович

ОСНОВНЫЕ ВЕХИ ИСТОРИИ РОССИЙСКОЙ ПОЛИЦИИ

Редактор О. В. Арефьева

Корректор Л. И. Замулло

Технический редактор Н. М. Серова

ИД № 03160 от 02 ноября 2000 г.

Подписано в печать 09.04.2018. Формат 60×84/16. Бумага офсетная № 1.

Усл. печ. л. 4,7. Уч.-изд. л. 4,1. Тираж 300 экз. Заказ № 55.

Редакционно-издательский отдел

Отделение полиграфической и оперативной печати

644092, г. Омск, пр-т Комарова, д. 7