

ВОРОНЕЖСКИЙ ИНСТИТУТ МВД РОССИИ

**В. А. Григорова
С. С. Журавлёв
И. А. Бобровский**

**ОРГАНЫ ПРАВОПОРЯДКА
В ПЕРЕХОДНЫЕ ПЕРИОДЫ РОССИЙСКОЙ ИСТОРИИ XX ВЕКА
(РОССИЙСКАЯ ИМПЕРИЯ – СССР – РФ)**

Учебное пособие



**Воронеж
2024**

ББК 63.3
УДК 351.7

Рецензенты:

Г. А. Чуриков – эксперт ЭКЦ ГУ МВД России по Воронежской области, отдела специальных и физико-химических экспертиз, кандидат филологических наук, капитан полиции;

Н. И. Разуваева – заместитель начальника отдела пенсионного обслуживания центра финансового обеспечения ГУ МВД России по Воронежской области, кандидат юридических наук, подполковник внутренней службы.

Григорова В. А.

Органы правопорядка в переходные периоды российской истории XX века (Российская империя – СССР – РФ) : учебное пособие [Электронный ресурс] / В. А. Григорова, С. С. Журавлёв, И. А. Бобровский. – Электр. дан. и прогр. – Воронеж : Воронежский институт МВД России, 2024. – 1 электр. опт. диск (CD-ROM) : 12 см. – Систем. требования: процессор Intel с частотой не менее 1,3 ГГц ; ОЗУ 512 Мб ; операц. система семейства Windows ; CD-ROM дисковод.

ISBN 978-5-00229-143-4

В учебном пособии представлен анализ основных этапов развития органов правопорядка России в XX – начале XXI в., рассмотрены основополагающие события, определившие векторы эволюции правоохранительной системы страны на фоне противоречивых процессов социально-экономической, политической и культурной трансформации российского общества.

Содержит требования и обязательный минимум подготовки по учебной дисциплине «История», нацелено на помощь обучающимся в организации самостоятельной работы по изучению актуальных проблем истории российских правоохранительных органов.

Предназначено для обучающихся по юридическим специальностям.

© В. А. Григорова, С. С. Журавлёв, И. А. Бобровский, 2024

© Воронежский институт МВД России, 2024

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	4
ГЛАВА 1. ОРГАНЫ ПРАВОПОРЯДКА РОССИИ В НАЧАЛЕ XX в. (1900–1917 гг.).....	5
ГЛАВА 2. ОТ МИЛИЦИИ ВРЕМЕННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА К ОРГАНАМ ПРАВОПОРЯДКА СОВЕТСКОГО ГОСУДАРСТВА (1917–1930-е гг.).....	26
ГЛАВА 3. ОРГАНЫ ПРАВОПОРЯДКА СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ.....	45
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	58
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ.....	59

ВВЕДЕНИЕ

Органы правопорядка во все времена играли ключевую роль в поддержании законности и порядка на территории нашей страны. Защита жизни и здоровья граждан, охрана их законных прав и интересов независимо от этноконфессиональных особенностей, обеспечение общественной безопасности, борьба с преступностью и профилактика правонарушений – неполный список тех социально значимых задач, которые решали правоохранительные органы России в различные исторические периоды.

Особое значение реализация вышеуказанных мер приобретает в переходные эпохи, связанные с кардинальной трансформацией всей правоохранительной системы, с ломкой сложившейся модели взаимодействия между государством и обществом.

На протяжении XX в. органы правопорядка нашей страны развивались на фоне структурных, противоречивых процессов социально-экономической, политической и культурной трансформации российского общества. Вышеуказанные обстоятельства определяют актуальность темы данного пособия.

В работе проводятся обобщение и анализ организационно-правовых основ развития органов правопорядка в переломные периоды российской истории XX столетия. Отражены основные институционально-правовые изменения в деятельности правоохранительных органов в дореволюционный, советский и современный российский периоды.

ГЛАВА I

ОРГАНЫ ПРАВОПОРЯДКА В РОССИИ В НАЧАЛЕ XX в. (1900–1917 гг.)

Важный этап в развитии органов правопорядка России начинается в эпоху «великих реформ» Александра II. Преобразования царя-освободителя затронули практически все сферы общественной жизни российского социума: трансформация социально-экономической жизни детерминировала активные изменения в идейно-политической, культурной сферах. Данные реформы не оставили в стороне и вопрос о дальнейшей судьбе полиции.

После отмены крепостного права 19 февраля 1861 г. помещики потеряли право собственности в отношении крепостных крестьян, которые отныне становились свободными. Это означало не только приобретение крестьянами права свободного выбора своего места жительства, самостоятельности в решении основных хозяйственных вопросов, но и освобождение от административно-полицейской юрисдикции со стороны вотчинной полиции в лице помещиков.

Таким образом, ситуация обуславливала необходимость организационно-штатных преобразований внутри российского полицейского ведомства.

Полицейская реформа второй половины XIX в. начинается с размежевания полномочий полиции и следственной части, которая становится самостоятельной правоохранительной структурой. В соответствии с высочайше утвержденным указом императора Александра II от 8 июня 1860 г. в России была учреждена должность судебных следователей, которые должны были производить следствие по всем преступлениям, относившимся к юрисдикции судебной системы. В то же время полиция сохраняла право проведения дознания по уголовным делам и расследования преступлений небольшой и средней тяжести (общественной опасности).

Основным результатом вышеуказанных организационно-штатных изменений стало окончательное разделение органов следствия и органов дознания. Дознание определилось в качестве главной прерогативы полицейского аппарата. В то же время в отдельных случаях, например, при временном отсутствии судебного следователя на месте происшествия, полиция могла производить неотложные следственные действия. Наибольшее распространение среди многочисленных следственных действий получали допрос, осмотр места происшествия, сбор образцов для исследования и т.д.¹

¹ Ахмедов Ч. Н. Правоохранительная система Российской империи: исторический опыт формирования и структурирования : монография. СПб., 2008. С. 234.

Согласно положениям «Временных правил об устройстве полиции в городах и уездах губерний», которые были утверждены 25 декабря 1862 г., происходило дальнейшее изменение структуры полицейского аппарата: сельская и городская полиция срачивались в единую уездную полицию, к ведению которой отнесли территорию уезда, а также многочисленные территории, располагавшиеся в пределах данной территориально-административной единицы. Речь идет о уездных и безуездных городах, местечках, посадах и селениях.

В целях укрепления уездной полиции на территории сельских районов уезда вводится новая штатная должность – полицейский урядник (1878 г.). По своему профессионально-функциональному статусу полицейский урядник занимал промежуточное положение между становым приставом и младшими полицейскими чинами – сотскими и десятскими. Фигура урядника становится ключевой в подавлении многочисленных мятежей и социальных движений, которые во второй половине XIX в. происходили в отдельных местностях Российской империи. Важно подчеркнуть и тот факт, что на урядников был возложен и довольно значительный объем полицейских функций в плане профилактики и пресечении преступлений, проведения дознания по уголовным делам и т.д.²

Буржуазные реформы 1860–1870-х гг. окончательно заложили ту основу полицейского аппарата в сельской и городской местности страны, которая практически в неизменном виде просуществовала до революционных событий 1917 г.

Во второй половине XIX в. власть предпринимает отдельные меры по организации специализированных служб и подразделений ведомства, которые занимались исключительно оперативно-разыскной работой. Первый орган сыскной полиции был сформирован в Санкт-Петербурге в 1866 г. Первоначально к основным задачам петербургской сыскной полиции относились такие направления деятельности, как задержание и доставление в полицейский участок лиц, не имевших при себе документов, удостоверяющих личность, обвиняемых в совершении преступлений, а также принудительная высылка из столицы подозрительных лиц.

На первоначальных этапах своей работы штат сотрудников столичной сыскной полиции был немногочисленным и составлял чуть более десяти человек. В числе них были: начальник отделения, его помощники, чиновники особых поручений (4 чел.), полицейские надзиратели (12 чел.), писцы (9

² Полное Собрание Законов Российской Империи. Т. V. № 3203.

чел.) и служители (4 чел.). В целях необходимости повышения эффективности работы отдела по борьбе с преступностью, особенно с организованными её формами к концу XIX в. штат сотрудников был значительно увеличен (до 102 чел.). Важное место отводилось также повышению уровня благосостояния сотрудников ведомства в виде постепенного увеличения денежного довольствия.³

А. В. Перегудов в статье «Становление сыскной полиции в Воронеже в начале XX в.» указывает, что необходимость формирования оперативно-разыскных подразделений в системе МВД России назревала очень давно. После «великих реформ» Александра II в стране зафиксирован резкий скачок преступности. Социально-экономическая, политическая трансформация российского государства во второй половине XIX в. происходила на фоне повышения уровня социальной мобильности общества. Получив желаемую свободу, многочисленные слои крестьянства, прежде всего из числа сельской бедноты, оказались наиболее уязвимы к воздействию негативных факторов пореформенной эпохи⁴.

В купе с демографическим подъемом и одновременным сокращением площади земельных наделов, такая ситуация приводила к массовому протесту населения. Особенно ожесточенными были выступления крестьян, происходившие на фоне голода 1891–1892 гг. Согласно статистическим данным по Воронежской губернии за 1876–1889 гг. население региона увеличивалось в среднем на 1,5%. В то же время число возбужденных уголовных дел на 4%. А. В. Перегудов акцентирует внимание на том, что на протяжении указанного периода неуклонно росла численность лиц, осужденных за совершение преступлений различной степени тяжести. Данный показатель в 1890 г. составил порядка 160% к предыдущему отчетному году – 1876 г.⁵

Дальнейшее развитие оперативно-разыскного дела в России было связано с появлением в конце XIX в. сыскных отделений в других крупных городах страны: в Варшаве (1874 г.), Киеве (1880 г.), Москве (1881 г.) и др. Учреждения сыскной полиции функционировали в штате канцелярий обер-полицмейстеров, полицмейстеров и градоначальников.

³ Министерство внутренних дел России: 1802-2002. Исторический очерк в 2-х томах. Т. I. СПб. 2002. С. 15.

⁴ Перегудов А. В. Становление сыскной полиции в Воронеже в начале XX в. // Актуальные вопросы социально-гуманитарного знания. 2023. С. 123.

⁵ Перегудов А. В. Там же. С. 124.

Новая веха в развитии сыскной полиции в России была связана с событиями Первой русской революции 1905–1907 гг. Необходимость дальнейшего расширения штата сотрудников в органах сыска обуславливалась достаточно напряженной общественно-политической обстановкой внутри государства. На фоне революционной борьбы многочисленных идейно-политических движений революционного толка Россию захлестнула волна террора. Рост числа террористических актов против органов власти, прежде всего против фигуры самого императора, разгул организованной преступности, участвовавшие нападения на служащих полиции и жандармерии поставил правительство перед необходимостью создания общероссийской системы уголовного сыска. В связи с этим, 6 июля 1908 г. император Николай II подписал знаменитый указ «Об учреждении сыскной части». Согласно документу в 89-ти губерниях страны создавались сыскные отделения четырех разрядов, которые должны были осуществлять розыск лиц по делам общего уголовного характера. Общее руководство деятельностью данной структурой осуществляло VIII делопроизводство Департамента полиции МВД⁶ (рис. 1).



Рис. 1. Сотрудники сыскного отделения Санкт-Петербурга за работой. Начало XX в.

⁶ Указ. соч. С. 125.

Для того чтобы наглядно представить специфику работы сыскных отделений в России начала XX в., обратимся к региональным аспектам данного вопроса. Согласно материалам «Памятной книжки Воронежской губернии на 1910 г.» сыскное отделение, функционировавшее на территории Воронежа, относилось ко II разряду. Полицейский штат здесь насчитывал 11 чел.: из них 1 начальник, 1 помощник начальника, 3 полицейских надзирателя и 6 городских, которые в многочисленных документах именовались «агентами».

В качестве основных методов работы, которые применяли воронежские сыщики при розыске лиц, следует указать метод наружного наблюдения, агентурная работа с использованием негласных сотрудников ведомства. В своей деятельности сотрудники сыскного отделения в г. Воронеже были подконтрольны прокурору местного окружного суда, который направлял им отдельные указания и поручения. Кроме того, начальнику сыскного отделения вменялось в обязанность докладывать окружному прокурору о ходе негласных расследований, проводившихся с целью профилактики и предупреждения преступлений общеуголовной направленности.

В соответствии с «Инструкцией чинам сыскных отделений» сыскное отделение на территории Воронежа комплектовалось на общих принципах и началах, которые соответствовали общероссийским тенденциям. В структуру органа уголовного сыска входило 4 стола:

- 1) Стол личного задержания;
- 2) Стол розысков;
- 3) Стол наблюдения;
- 4) Стол Справочного регистрационного бюро. Последний стол (отделение) играл ключевую роль в деле регистрации (постановки на учет) правонарушителей и, как следствие, способствовал профилактике (предупреждению) преступлений, облегчал поиск лиц, ранее пропадавших в поле зрения правоохранительных органов⁷.

Сыскное отделение на территории Воронежа начало работу осенью 1908 г. Отделение располагалось в одном здании с городским полицейским управлением. Первым начальником Воронежского сыскного отделения был назначен 45-летний полицейский надзиратель Санкт-Петербургской сыскной полиции Г. М. Бережицкий, выходец из сословия крестьян Черниговской губернии⁸.

⁷ Инструкция чинам сыскных отделений. СПб., 1910.

⁸ Государственный архив Воронежской области (Далее – ГАВО). Ф. И-2. Оп. 9. Д. 453. Л. 21.

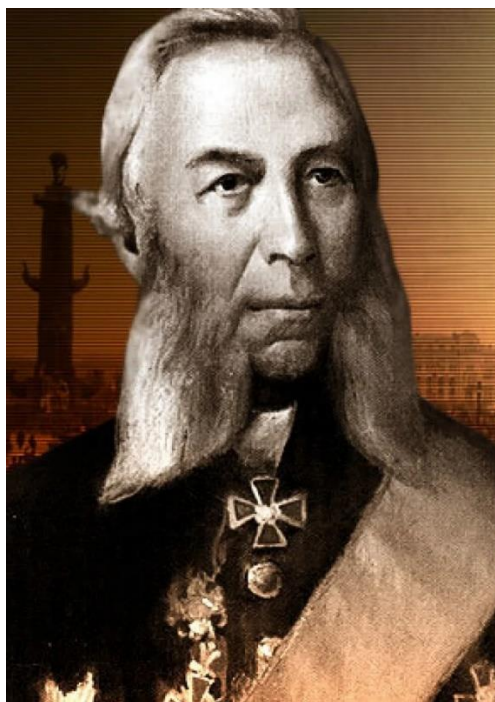
В последующие годы руководителями Воронежского сыскного отделения значились: губернский секретарь С. И. Сипицын, который координировал работу сыщиков в период с 1910 по 1914 гг., а также коллежский регистратор П. Д. Шубников, возглавивший воронежский сыск в 1914 г. На этом посту П. Д. Шубников находился до 1917 г.⁹

О выходе из мещан Сергее Сипицыне полицмейстер Д. Норов был такого мнения: «Хороший работник, прекрасных нравственных качеств, но как начальник слабый – не умеет поставить себя с подчиненными» [8, л. 36].

В целом, анализируя специфику полицейской реформы, проводившейся органами власти в указанный период, стоит обратить внимание и на то, что отдельные хозяйственные функции по благоустройству населенных пунктов (сел, городов) постепенно выходили из юрисдикции полиции и передавались в компетенцию органов местного самоуправления (земских собраний и земских управ). В то же время происходил рост административно-распорядительных функций, связанных с охраной общественного порядка, обеспечением общественной безопасности и борьбой с преступностью. Улучшение материального положения отдельной категории сотрудников ведомства путем увеличения денежного довольствия, пенсий, социальных льгот, расширение низового аппарата полиции за счет введения новых штатных должностей (например, полицейского урядника), так или иначе способствовали складыванию основных принципов деятельности органов внутренних дел дореволюционной России, которые оставались неизменными вплоть до трагических событий февраля 1917 г.

Достижения науки и техники конца XIX – начала XX вв. внесли свою продуктивную лепту в организацию эффективной работы органов уголовного сыска царской России. В 1908 г. специально созданная комиссия в составе Государственной Думы одобрила проект ассигнования сыскных отделений в целях улучшения их материальной базы. Благодаря этому органы сыска получали оборудование для проведения оперативно-разыскных мероприятий. Были закуплены фотоаппараты, обустроены кабинеты для снятия антропометрических и дактилоскопических данных. Но не одна техника позволяла полиции раскрывать самые громкие и запутанные дела: свой неоценимый вклад в работу органов предварительного следствия внесли известные сыщики, имена которых были известны не только по всей России, но и за ее пределами. Среди них были такие ценные кадры, как И. Д. Путилин, А. Ф. Кошко и др.

⁹ ГАВО. Ф. И–6. Оп. 2. Д. 365. Л. 36-36 об.



И. Д. Путилин



А. Ф. Кашко

В начале XX в. органами власти были приняты дополнительные меры по увеличению общей численности российской полиции. Согласно статистическим данным, относящимся к ведению МВД за 1901 г., численность всех полицейских чинов в России достигла 47 866 чел. Учитывая рост забастовочного движения на крупных промышленных предприятиях империи, государство предпринимало попытки взять рабочие стачки под свой непосредственный контроль. В соответствии с законопроектом «Об усилении состава полиции в районах промышленных заведений», который был подготовлен МВД и высочайше утвержден на заседании Государственного совета от 1 февраля 1899 г., «в видах усиления полицейского надзора за населением фабрик, заводов и промыслов» на территории Европейской России и на Кавказе была создана так называемая фабрично-заводская полиция, которая состояла из полицейских надзирателей, городских и урядников.

Инструкция регламентировала должностные обязанности фабрично-заводской полиции: ее сотрудники должны были изучать состав рабочего населения в определенной местности, а именно знать, кто из рабочих относился к местному, а кто к пришлому населению; интересоваться «квартирным вопросом» подшефных пролетариев (важное место здесь отводилось установлению места фактического проживания рабочего и членов его семьи); получать данные относительно среднемесячного заработка рабочих;

выяснять специфику отношений между рабочими и фабричной администрацией и т.д.

Немаловажное значение отводилось мониторингу личной жизни рабочих, организации их досуга (с кем проживают, посещают ли питейные заведения и публичные дома, играют ли в азартные игры). Вот, пожалуй, неполный список тех оперативно-значимых задач, решением которых занималась фабрично-заводская полиция.

В 1902 г. в Департаменте полиции было создано VII (наблюдательное) делопроизводство, на которое были возложены обязанности ранее упраздненного IV делопроизводства. Спустя 6 лет в 1908 г. было сформировано VIII делопроизводство, которое осуществляло общее руководство органами уголовного сыска, школой инструкторов и фотографией Департамента полиции.

К началу XX столетия в системе полиции Российской империи был создан Особый отдел, который занимался политическим сыском. Его формирование было обусловлено стремительным подъемом рабочего движения и увеличением объема делопроизводственной документации в ведомстве.

К основным направлениям деятельности Особого отдела относились:

- Мониторинг корреспонденции обывателей;
- Надзор за политическими настроениями в среде рабочих фабрик и заводов;
- Контроль и управление внутренней и заграничной агентурой;
- Регистрация произведений нелегальной прессы;
- Осмотр вещдоков для выемки из них запрещенной литературы;
- Расшифровка документов, поступавших в Департамент.

Одним из показателей успешной работы Особого отдела являлся объем оперативно-значимых данных, которые получали его сотрудники в ходе негласной проверки лиц, представлявших интерес для правоохранительных органов. Так, на 1910 г. в ведении Особого отдела находилось порядка 20 000 фотографий лиц, имевших прямое или косвенное отношение к революционным, либо террористическим организациям. Важно отметить и то, что на каждого такого субъекта заводилась специальная карточка, где фиксировались персональные данные лица, род его занятий, отношение к власти, причастность к революционной деятельности и т.д. Всего в картотеке Особого отдела на данный период насчитывалось 55 000 формуляров.

Наибольшую известность среди руководителей данного структурного подразделения в составе российской полиции приобрел С. В. Зубатов, возглавивший работу отдела в 1902 г. До момента своего назначения на должность Зубатов координировал работу Московского охранного отделения, где имел определенные достижения в плане борьбы с рабочим и революционным движением. Им была разработана своя собственная система борьбы с оппозицией, прежде всего, с революционным движением, которая впоследствии получила название «зубатовщина». Суть данной борьбы сводилась к необходимости отвлечения рабочего класса от политики, от многочисленных идейно-политических социальных движений. Иными словами, Зубатов предпринял решительную попытку взять рабочее движение под свой непосредственный контроль. Однако данные меры не имели скольконибудь положительного эффекта в силу социальной незрелости и неоднородности российского пролетариата, пополнявшегося за счет многочисленных выходцев из крестьянской среды.

Для охраны спокойствия и порядка на территории страны в 1903 г. создается Полицейская стража, становившаяся вооруженной опорой становых приставов. Согласно новому указу Полицейская стража комплектовалась преимущественно из русских поданных, достигших двадцати пяти летнего возраста, с отменным здоровьем (физически крепких). Предпочтение отдавалось отставным и уволенным в запас из числа нижних чинов полиции. В своей деятельности Полицейская стража подчинялась сельскому и волостному начальству. Стража осуществляла сопровождение (конвоирование) арестованных, оказывала содействие в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности в местах проведения ярмарочной торговли, крестных ходов и т.д. В штате Полицейской стражи были предусмотрены особые конные команды, которые могли использоваться местными властями для подавления социальных выступлений (рис. 2).

В 1905 г. в составе Особого отдела Департамента полиции происходит сокращение количества отделений до трех единиц. Спустя некоторое время Особый отдел был разделен на две самостоятельные структуры:

1) *Особый отдел «А»*, который занимался политическим розыском, агентурной работой внутри страны и за ее пределами, следил за деятельностью политических партий и движений, осуществлял негласное наблюдение за армейскими чинами в армии, составлял доклады, формировал учетные данные на ранее задержанных лиц (с предоставлением фотографии), шифровальной работой;



*Рис. 2. Наряд конно-полицейской стражи патрулирует на улицах Нижнего Новгорода.
(Фотография. Начало XX в.)*

2) **Особый отдел «Б»**, который осуществлял наблюдение за деятельностью профсоюзных организаций, крестьянскими, рабочими и студенческими выступлениями.

Более наглядно данные структурные изменения в рамках полицейского ведомства представим в виде схемы 1, составленной на основе материалов МВД России за 1901–1905 гг.

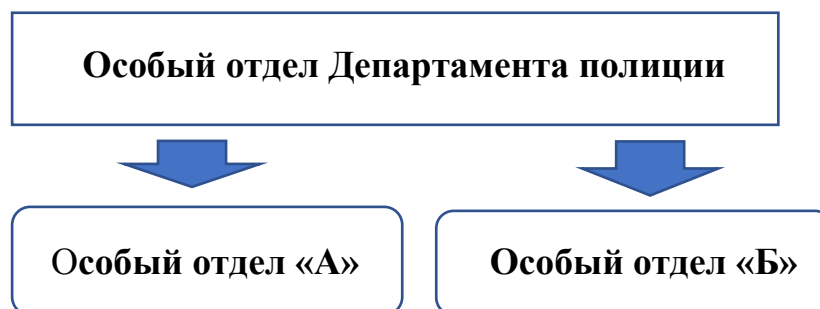


Схема 1. Структура Особого отдела Департамента полиции в начале XX в.

Революционные события в России в 1905–1907 гг. продемонстрировали власти и обществу в целом необходимость новых структурных изменений в системе правоохранных органов государства. Государство предпринимает очередные попытки укрепления органов правопорядка, по большей части акцентируя основное внимание деятельности политического сыска. По указанию центра многие сотрудники полицейского ведомства были прикомандированы к подразделениям, занимавшимся политическим сыском. Данная мера со стороны власти носила противоречивый, неоднозначный характер, поскольку вектор правоохранительной деятельности государства сместился в сторону борьбы с революционно настроенной массой и радикально настроенными социальными элементами в ущерб «традиционным» направлениям деятельности полиции: охрана общественного порядка и борьба с преступностью.

На протяжении 1907–1908 гг. повсеместно наблюдается рост уровня преступности, которая все больше приобретала организованные формы. При этом род преступлений, совершаемых правонарушителями, напрямую зависел от региональных и локальных (территориальных) особенностей. В частности, в сельской местности наибольшее распространение получали преступления против собственности, прежде всего, по отношению к «бывшим эксплуататорским сословиям общества». Субъектами противоправных деяний, как правило, выступали крестьяне из числа деревенской бедноты и батрачества (крестьяне-наемники), испытывавшие нужду в земельных угодьях.

Согласно материалам «Представления прокурора Воронежского окружного суда А. Ф. Микулина прокурору Харьковской судебной палаты С. С. Хрулеву о захвате крестьянами с. Желдаевка Воронежского уезда луга Толшевского монастыря» на территории Бобровского уезда Воронежской губернии неоднократно вспыхивали крестьянские волнения, направленные на насильственный захват земельных угодий. Так, в 1902 г. крестьяне сел Малая Приваловка, Желдаевка, Паниковец, Енино подняли мятеж против местных органов правопорядка и захватили себе луга окольных землевладений, принадлежавших Завальскому, Крутиеву, Паренному и т.д. На усмирение бунтующих крестьян органами власти были отправлены полицейские урядники в количестве 5 чел., а также 66 чел. – сотских и десятских из смежных населенных пунктов. Выступление было подавлено, к ответственности привлечено 19 чел., которые приговорены к лишению свободы¹⁰.

¹⁰ Крестьянские движения в России в 1901–1904 гг.: сборник документов / Под ред. А. М. Анфимова. Москва : Наука, 1998. С. 143–146.

В городской местности преобладали преступления против личности и порядка управления. Подобное обстоятельство обуславливалось особенностями социальной структуры города, его многочисленностью по сравнению с деревней, а также более интенсивным распространением революционных идей, особенно в среде городского пролетариата, интеллигенции и разночинцев.

Не следует сбрасывать со счетов и то, что в городской местности имущественные преступления были распространены не в меньшей степени, чем на селе. Однако их специфика заключалась в характере преступного умысла. Противоправные действия крестьян носили некий идейный, «протестный» характер, направленный на умышленное уничтожение чужой собственности в целях восстановления социальной справедливости в деревне. Тяжелые условия жизни, приверженность традиционным взглядам о равноправии в обществе мотивировали крестьян идти на крайние меры – совершать преступления.

Имущественные преступления в городской среде совершались, как правило, с целью личного обогащения путем незаконного присвоения чужой собственности посредством ее тайного или открытого хищения. При этом, само хищение имущества могло быть совершено как с угрозой применения насилия в отношении потерпевших (например, грабеж, разбой), так и без нее (кража).

В целом, в начале XX в. в России наблюдался неуклонный рост уровня преступности. В 1899–1908 гг. число осужденных окружными судами возросло на 66%, а ежегодный рост преступности в империи составлял порядка 7%¹¹.

На материалах земской статистики второй половины XIX – начала XX вв. была установлена тесная связь уровня преступности с социально-бытовыми условиями жизни и материальным достатком отдельных слоёв общества. Так, в 1872 г. из 590 чел. привлечённых за совершение преступления к различным мерам наказания, крестьяне составляли 420 чел. Среди них большое число противоправных деяний совершено сельскими жителями в возрасте от 20 до 30 лет – 227 правонарушений¹².

В 1882 г. на территории Воронежской губернии зарегистрировано 639 преступлений. Прочти половину из них составили преступления против

¹¹ Министерство внутренних дел России: 1802-2002. Исторический очерк в 2-х томах. Т. 1. СПб., 2022. С. 87.

¹² Обзор Воронежской губернии за 1872 г. / Губернский статистический комитет. Воронеж : типография Губернского правления, 1873. С. 67.

собственности: кражи, разбои и грабежи. Данные преступления совершались, как правило, выходцами из социальных низов сельского общества, крестьянами, ведущими антиобщественный образ жизни (занимавшимися бродяжничеством, попрошайничеством, злоупотреблением алкоголем и т. д.).

Среди совершённых ими противоправных деяний на первом месте находились преступления против собственности (кражи);

на втором месте – нанесение тяжких телесных повреждений;

на третьем – преступления против власти;

на четвертом – убийства;

на пятом – нарушение общественного порядка и спокойствия.

Среди осужденных первое место принадлежало мужчинам в возрасте от 25 до 30 лет (917 чел.). Женщин – всего 70 чел. Больше всего преступлений было совершено крестьянами (мужчинами – 369, женщинами – 20)¹³.

К началу XX века в условиях обострения социально-экономической ситуации, политической нестабильности происходит заметное увеличение числа противоправных деяний. По данным прокурорского надзора за 1902 г. в Воронежском и Острогожском окружных судах за текущий период было рассмотрено 573 дела. Всего было привлечено к ответственности 806 чел. Из них среди мужчин к ответственности привлечено 747 чел.; женщин – 59 чел. В сравнении с 1901 г. количество преступлений увеличилось на 55 единиц, а число осужденных – на 101 чел.¹⁴

Среди всех совершённых в вышеуказанный период общественно-опасных, противоправных деяний первое место занимали преступления против жизни, здоровья и свободы частных лиц – 194 (около 33,85%); число осужденных – 255 чел. (31,63%). На втором месте находились преступления против собственности частных лиц – 185 (32,3%); число осужденных – 285 чел. (35,34%). Третье место принадлежало преступлениям против порядка управления – 81 (14,1%); число осужденных – 100 чел. (12,4%). Наибольшее число правонарушений в 1902 г. совершено крестьянами – 697 чел. Среди мещан – 52 чел.; почётных граждан – 7 чел.; личных и потомственных дворян – 8 чел.; военных – 2 чел.; другие сословия – 40 чел.

¹³ Обзор Воронежской губернии за 1882 г. // Губернский статистический комитет. Воронеж : типография Губернского правления, 1883. – С. 24.

¹⁴ Григорова В. А., Журавлев С. С. Развитие Воронежской губернии в начале XX века сквозь призму экономических и политических проблем в контексте охраны правопорядка. Воронеж : Воронежский институт МВД России, 2021. С. 24–25.

По сравнению с 1901 г. произошло явное увеличение преступлений: против собственности – 185 против 145; против государственной и общественной службы – 67 случаев против 45; против веры и церкви – 17 случаев против 11.

С другой стороны, произошло снижение противоправных деяний, совершённых против общественного благополучия – 18 против 34, а также против семейных прав – 5 против 11¹⁵.

Таким образом, полицейская статистика второй половины XIX – начала XX вв. демонстрирует прямую связь между уровнем преступности и степенью благосостояния на территории Воронежской губернии. В условиях социально-экономической и политической нестабильности начала XX в. достаточно важную роль играла правоохранительная система, которая осуществляла не только надзор за состоянием общественной нравственности людей, но и боролась с преступностью, поддерживала законность и правопорядок в пределах всего государства.

Так или иначе, обстоятельства подобного рода заставляли царское правительство предпринимать очередные действенные меры для стабилизации ситуации в стране. Кризис, наблюдавшийся в России в первые постреволюционные годы, породил явление «социальной аномии», правового нигилизма, способствовал росту бездуховности.

Сама полицейская служба в России на протяжении 1905–1917 гг. представляла собой сложную организацию без единой и четкой законодательной регламентации. Она складывалась постепенно и не по единому образцу.

Дальнейшая реорганизация полицейской структуры в системе МВД России происходила в условиях реализации знаменитых аграрных мероприятий премьер-министра П. А. Столыпина, который по совместительству являлся и новым главой ведомства – МВД России. Достаточно серьезной проблемой, которая наблюдалась в рядах российской полиции до революции 1917 г., был крайне низкий уровень материального довольствия сотрудников, отсутствие надежных социальных гарантий со стороны государства. Заработная плата рядового служащего полиции в России в начале XX в. оставляла желать лучшего.

Для того чтобы наглядно представить реальные доходы бюрократов и чиновников в России в начале XX столетия, обратимся к отдельным статистическим данным, полученным в ходе анализа статистического материала делопроизводственных документов МВД России.

¹⁵ Обзор Воронежской губернии за 1902 г. // Губернский статистический комитет. Воронеж : типография Губернского правления, 1903. С. 41–42.

Для начала стоит отметить, что финансирование городской полиции происходило не только из фондов столичных учреждений, но и за счет местного городского бюджета. В связи с тем, что регионы не всегда располагали необходимыми средствами для содержания полицейского аппарата, их материальное содержание и стимулирование происходило преимущественно за счёт «федеральных бюджетных средств». Годовое денежное довольствие старших городских составляло около 180 руб., младших – 150 руб. Распределяя годовой доход городского помесечно, получаем среднюю ежемесячную зарплату в сумме 15 руб.

Согласно отдельным статистическим сведениям на начало XX в. наемные рабочие, которые занимались поденной работой, при благоприятной социально-экономической ситуации в государстве, могли ежемесячно зарабатывать по 25-30 руб. Мастера, которые обладали высоким уровнем квалификации, могли зарабатывать от 50 до 65 руб. в месяц.

Получается, что на жалование в размере 15 руб. в месяц рядовой сотрудник полиции в России в начале XX в. мог приобрести 42 кг сахара-песка. На 1907 г. 1 фунт (409,5 гр.) сахара стоил 0,12 руб. Одновременно с этим простой поденщик мог приобрести в месяц от 70 до 84 кг сахара. Приведенные в настоящем исследовании статистические данные, безусловно, носят усредненный характер, но тем не менее отражают уровень социальной защищенности сотрудников полицейского ведомства.

Для решения настоящей проблемы правительство П. А. Столыпина предпринимает дополнительные меры по повышению уровня денежного довольствия сотрудников. С 1 января 1906 г. уровень денежного довольствия полицейских в России был проиндексирован практически в 1,5 раза. Старшие городские стали получать по 275 руб. в год, младшие – по 215 руб. в год соответственно. Однако это был далеко не полный список тех мер, которые наметил П. А. Столыпин по улучшению благосостояния блюстителей порядка (см. фото).

По поручению Столыпина для сотрудников ведомства из бюджета дополнительно выделялось по 25 руб. в год на 1 чел. для приобретения необходимого обмундирования, а также по несколько рублей в месяц для оплаты за поднаем жилого помещения и содержание квартиры.

Данные меры со стороны правительства были направлены на решение нескольких главных задач:

- Привлечение на службу новых кадров;
- Улучшение материального положения действующих сотрудников;

- Повышение статуса государственной службы в полиции;
- Снижение уровня коррумпированности полицейского аппарата.



П. А. Столыпин – премьер-министр и по совместительству министр МВД России

Используя различного рода надбавки за выслугу лет, правительство стремилось стимулировать полицейские кадры на продолжение службы в МВД. Согласно ранее принятому циркуляру от 8 июня 1892 г. городской,

который прослужил на одной и той же должности в течение 7 лет, имел право на прибавку к основному окладу в размере 1/3, но не более 50 руб. Данная надбавка увеличивалась по истечении 5 последующих лет службы. Сотрудник, уволенный в запас с выслугой 20 лет и более, получал единовременную выплату в размере 250 руб. В случае если уволенный в запас имел общую выслугу продолжительностью 30 лет, то ему назначалась пенсия в размере 96 руб.

Анализируя проблему функционирования правоохранительных органов в России в конце XIX – начале XX вв., нельзя не коснуться вопроса о специфике профессиональной подготовки полицейских кадров, особенно его нижних чинов из числа младшего начальствующего состава. Если вопрос о финансовом обеспечении стражей правопорядка решался путем постепенного увеличения их денежного довольствия, то решение проблемы повышения общего образовательного уровня сотрудников полиции, формирования у них профессионально-значимых компетенций требовало немалых усилий не только со стороны государства, но и общества.

В качестве примера рассмотрим недостатки в кадровой политике, которые имели место в рамках функционирования такой довольно значимой полицейской структуры, как полицейская стража. С момента своего возникновения полицейская стража столкнулась с комплексом трудностей, одной из которых стало очевидное несоответствие уровня профессиональной подготовки сотрудников тем принципиально важным задачам, которые были на них возложены.

И причин тому было немало. Достаточно вспомнить, что в целом по России к началу XX в. общий образовательный уровень населения оставлял желать лучшего. Учитывая тот факт, что низшие чины полицейских кадров комплектовались преимущественно выходцами из среды крестьянско-мещанского сословия, которые в лучшем случае имели образование в 2-3 класса церковноприходской школы, говорить о высоком профессионализме таких сотрудников в масштабах всей страны достаточно сложно.

Слабо обстоял вопрос и с самой системой профессиональной подготовки полицейских кадров. Чиновники правоохранительного ведомства неоднократно подчеркивали, что сотрудники полицейской стражи должны обладать не только отменной строевой выправкой, дисциплинированностью, ответственностью, но и хорошо ориентироваться в правовом поле своей

профессии. В данном случае речь шла о теоретической подготовке сотрудников в сфере современного законодательства, права, о правоприменительной практике не только в России, но и за ее пределами.

Конкретные шаги со стороны правительства в решении обозначенных выше проблем были предприняты уже в 1905–1906 гг. В соответствии с распоряжением Министра внутренних дел России П. А. Столыпина вопросы строевой подготовки уездной полицейской стражи, обучения сотрудников верховой езде и стрельбе были переданы начальникам губернских жандармских управлений, которые приобрели статус инспекторов полицейской стражи (рис. 3).



Рис. 3. Обучение полицейской стражи в России в начале XX в.

Одновременно с этим реализация вопроса обучения чинов полицейской стражи на общегосударственном уровне столкнулась с рядом трудностей. Они были обусловлены отсутствием необходимой нормативной базы, которая регламентировала бы организацию и функционирование образовательных организаций для подготовки сотрудников полиции; в бюджете страны традиционно отсутствовали дополнительные средства на образовательные нужды полиции.

Да и само Министерство внутренних дел на постоянной основе стремилось привлекать на службу уже подготовленных сотрудников из других силовых ведомств, например из армии.

Так или иначе, решение данной проблемы было найдено за счет смещения вектора образовательной политики по подготовке полицейских чинов из центра в отдельные регионы страны (губернии). Иными словами, основная ответственность за организацию профессиональных полицейских училищ и школ, их финансирование и материально-техническое обеспечение образовательного процесса перекладывались на губернаторов. Помощь в решении указанных вопросов со стороны МВД была незначительной и сводилась преимущественно к финансированию отдельных направлений деятельности образовательных организаций.

Процесс формирования профессиональных образовательных учреждений, специализировавшихся на подготовке полицейских кадров, в губерниях страны осуществлялся в двух основных направлениях:

- посредством набора нового контингента слушателей в ранее функционировавшие уряднические школы. Данный тип образовательных организаций возникает в Уфе, Перми, Петрозаводске и т.д.;

- открытие новых школ для профподготовки чинов полиции. Образовательные учреждения подобного типа возникают в отдельных регионах Центрального Черноземья (Курске, Воронеже, Тамбове), на территории Поволжья (Саратове, Пензе) и т.д.

Согласно статистическим данным циркуляра МВД России от 14 декабря 1911 г. школы подобного типа были повсеместно организованы на территории 18 губерний Российской империи: речь идет о Владимирской, Вольнской, Воронежской, Гродненской, Новгородской, Псковской, Подольской, Саратовской, Симбирской, Архангельской и др. школах. Несмотря на то что общее количество профессиональных училищ для подготовки полицейских чинов в России в начале XX в. было немногочисленным, сама идея их создания и дальнейшего совершенствования была принципиально важной и перспективной для развития правоохранительной системы страны.

Для того чтобы наглядно представить специфику организации образовательного процесса в школах подобного типа, обратимся к материалам, относящимся к истории Воронежской губернии начала XX столетия. Первые шаги в сторону профессионального полицейского образования на территории губернии были предприняты еще в конце XIX в. В 1899 г. при Воронежском губернском правлении начала работу школа для подготовки полицейских урядников.

Однако более решительные шаги в сторону профобразования чинов полиции здесь были положены после реформ П. А. Столыпина.

Согласно архивным документам в 1909–1910 гг. на территории г. Воронежа была открыта Воронежская команда-школа для подготовки сотрудников уездной полицейской стражи. В качестве помещения для организации школы воронежским генерал-губернатором было выбрано здание, располагавшееся по адресу: г. Воронеж, ул. Кольцовская, д. 50. Данное здание было арендовано властью за ежегодную плату в сумме 3 000 руб. Со временем в здании школы были обустроены необходимые помещения для организации образовательного процесса, спальня, столовая, цейхгауз и т.д. Заведующим школы стал штабс-ротмистр В. М. Левандовский, участник русско-японской войны 1904–1905 гг., имевший государственные и ведомственные награды за безупречную службу в рядах российской императорской армии¹⁶.

Достаточно серьезное внимание было уделено такому немаловажному аспекту, как кадровое обеспечение образовательного процесса. Среди членов постоянного штата числились следующие должностные лица: заведующий школой, старший школы, который назначался губернатором по ходатайству заведующего, а также трубач. Среди членов преподавательского состава командной школы было достаточное количество сотрудников практических органов, имевших колоссальный профессиональный опыт, который они могли передать слушателям курсов. Например, дисциплину под названием «сыскное дело» преподавал лично начальник сыска П. Д. Шубинский, медицину – известный врач г. Воронежа И. М. Шаттенштейн.

Переменный состав Воронежской команды-школы формировался в соответствии с распоряжением губернатора о распределении слушателей полицейских курсов исправниками местных администраций. Он состоял из слушателей двух основных категорий:

- 1) Отряды конных стражников по 20 чел. каждый, оснащенных необходимым имуществом (общее количество отрядов – 2);
- 2) Отряд пеших стражников в количестве 20 чел., имевших при себе соответствующее вооружение (1 отряд)¹⁷.

Нормативный срок обучения здесь составлял 6 мес. В рамках общегосударственной практики начала XX в. продолжительность профессиональ-

¹⁶ Косенко А. А. Реформирование полиции Российской империи 1862-1917 годах // Вестник Воронежского института МВД России. – 2014. – № 1. – С. 32.

¹⁷ Косенко А. А. Указ. соч. С. 33

ной подготовки сотрудников полицейской стражи здесь была довольно оптимальной для освоения слушателями необходимых профессиональных курсов. В среднем по России продолжительность профессиональной подготовки (переподготовки) полицейских кадров для стражи варьировался в пределах от 1,5 до 6 мес. Согласно статистическим данным к 1914 г. Воронежская школа-команда осуществила выпуск 7 учебных групп общей численностью¹⁸.

Таким образом, исторический экскурс по отдельным фактам развития органов внутренних дел в дореволюционной России приводит к выводу, что необходимость реформирования всего полицейского аппарата в начале XX в. была продиктована естественными потребностями общества в сохранении общественного порядка внутри государства в условиях роста революционной нестабильности.

Отдельные меры со стороны государства, которые были предприняты в начале XX в. правительством П. А. Столыпина, позволили на короткий промежуток времени стабилизировать общий уровень социальной напряженности, снизить темпы роста преступности, создать необходимые условия для повышения уровня профессиональной подготовки сотрудников. Важное значение для работы органов правопорядка приобрели созданные в 1908 г. сыскные отделения, сосредоточившие в своих руках функции по раскрытию преступлений.

¹⁸ Косенко А. А. Указ. соч. С. 34.

ГЛАВА II

ОТ МИЛИЦИИ ВРЕМЕННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА К ОРГАНАМ ПРАВОПОРЯДКА СОВЕТСКОГО ГОСУДАРСТВА (1917–1930-е гг.)

Рассматривая вопрос о функционировании отечественных органов правопорядка в первой трети XX в., важно акцентировать внимание на тех аспектах социально-политической истории страны, которые оказали достаточно сильное влияние на дальнейшую судьбу правоохранительной системы России.

Начиная с 1914 г., с момента вступления России в Первую мировую войну, внутри страны усиливается системный кризис, затронувший все сферы общественной жизни. Топливо-энергетический коллапс, наблюдавшийся в экономике России в первые военные годы, неспособность отечественной инфраструктуры справиться со стремительно возрастающим логистическим потоком, продовольственная проблема вкупе с неразберихой в области государственного управления привели старый режим к окончательному краху.

В период Февральской революции 1917 г. российская правоохранительная система, складывавшаяся на протяжении многих веков, была практически полностью упразднена. Новая политическая элита страны взяла стремительный курс на преобразование всей государственной системы. Не осталось без внимания и Министерство внутренних дел.

После отречения от престола императора Николая II власть перешла в руки Временного правительства и Совета рабочих и солдатских депутатов. Председателем Временного правительства становится человек с незаурядной репутацией, имевший колоссальный опыт работы в органах местного самоуправления, князь Георгий Евгеньевич Львов, потомок древнего княжеского рода Львовых. Одновременно с этим, князь Г. Е. Львов занимает ключевой министерский пост в Правительстве – его назначают Министром внутренних дел.

Личность князя Г. Е. Львова до сих пор вызывает множество споров и дискуссий не только в отечественной, но и зарубежной науке и публицистике. Кто-то считает его опытным управленцем, который оказался «у руля управления системой» в столь непростой для страны период. Другие, напротив, критикуют Львова за его неопытность и неспособность руководить государством, принимать нужные для российского общества решения.

Так или иначе, в этот довольно сложный для России переходный период, длившийся с конца февраля до конца октября 1917 г., со стороны новых органов власти предлагались конкретные меры по налаживанию работы правоохранительной системы в новых условиях.

Касаясь вопроса о судьбе органов внутренних дел России в период революционных событий 1917 г., необходимо отметить, что с первых дней Февраля по всей стране происходила настоящая «расправа над стражами правопорядка», которая в лице разъяренной толпы олицетворялась с тиранией и произволом со стороны самодержавного режима. Повсеместно развернулась волна массовых беспорядков, происходивших на фоне массовых избиений и убийств сотрудников полиции и охранного отделения. В Петрограде, Москве, Казани и иных крупных городах страны начались преследования полицейских, участились разгромы государственных учреждений, которые имели прямое, либо косвенное отношение к правоохранительной деятельности. В период Февральской революции 1917 г. МВД было единственным ведомством, которое до последнего отстаивало честь и неприкосновенность самодержавной монархии, обреченной на гибель. Несмотря на то, что какого-либо значительного сопротивления восставшим со стороны полиции не было, многие сотрудники органов внутренних дел были впоследствии арестованы и помещены в места лишения свободы¹⁹.

Временное правительство, возглавляемое князем Г. Е. Львовым, пытаясь укрепиться у власти, «шло на поводу» у революционной толпы, которая стремилась раз и навсегда покончить со «старыми органами правопорядка». В связи с этим уже в первые дни своей деятельности оно приступило к целенаправленному и планомерному уничтожению «ненавистных» органов внутренних дел царского самодержавия.

А. Ф. Керенский, будучи активным участником исследуемых нами событий, впоследствии вспоминал, что ни одно ведомство не было так до конца, сразу и с корнем уничтожено в период революционного взрыва, как Министерство внутренних дел. И главная причина тому, по мнению Керенского, заключалась в том, что именно на полиции во все периоды российской истории была сосредоточена вся ненависть населения страны²⁰.

¹⁹ История полиции России. Т. I. Полиция Российской империи: в 3 т. Т. I / под ред. И. А. Калиниченко. 2-е изд., доп. Москва : Московский университет МВД России имени В. Я. Кикотя, 2019. С. 23-24.

²⁰ Министерство внутренних дел 1902-2002. Исторический очерк / Под общ. ред. министра внутренних дел Российской Федерации Р. Г. Нургалиева. Москва : Объединенная редакция МВД России, 2004. С. 34.

С марта по октябрь 1917 г. происходил достаточно непростой переходный период в деятельности органов внутренних дел страны. Как было сказано выше, формирование революционных органов борьбы с преступностью и массовыми беспорядками происходило не только при участии Временного правительства, но и под непосредственным контролем со стороны депутатов Петросовета, иных общественно-политических сил и движений.

Уже 26 февраля 1917 г. на заседании Городской Думы Петрограда принято решение о создании так называемой столичной милиции. Во все районы города назначались уполномоченные милиции, которые занимались инспектированием деятельности революционных органов правопорядка на местах. Спустя некоторое время происходит формирование отделений милиций в различных частях города. Комплектование личного состава милицейских отрядов происходило преимущественно из числа добровольцев, выходцев из рабочей среды, интеллигенции, студенчества и т.д.

В условиях государственного кризиса того времени не представлялось возможным осуществлять тщательную проверку всех претендентов на должность милиционера, в связи с чем в рядах стражей правопорядка довольно часто оказывались лица, имевшее «богатое криминальное прошлое». Социально-психологическая обстановка тех лет была крайне противоречивой и непредсказуемой. Борьба с контрреволюцией, необходимость укрепления и дальнейшего строительства нового общества, основанного на демократических началах, приводила к тому, что органы власти на местах вынуждены были порой «закрывать глаза» на все прегрешения прошлых лет, дабы привлечь в ряды народной милиции как можно больше добровольцев. Обстоятельства подобного рода приводили к криминализации органов внутренних дел России, поскольку особый статус милиционера в условиях нового революционного порядка позволял людям с «сомнительным прошлым» практически безнаказанно заниматься преступной деятельностью.

В период с февраля по март 1917 г. по всей России происходит стремительный рост преступности. Согласно отдельным статистическим данным в период февральско-мартовских событий в местах заключения под стражей оставалось 30 000 преступников от общей массы заключенных в 155 000 чел. С проведением массовой амнистии тысячи уголовников заполнили Россию, в связи с чем к лету указанного года по всем регионам России наблюдался резкий скачок преступлений. Для сравнения, если в 1916 г. в

Москве было совершено 3 618 преступлений, то к весне 1917 г. эти показатели превысили цифру в 20 000²¹.

Несомненно, уголовные элементы, которые в первые революционные месяцы вливались в органы правопорядка страны, внесли свою «негативную» лепту в данный процесс. Согласно документальным материалам решением городского комитета общественных организаций от 1 марта 1917 г. в Москве была образована милиция. Её комплектование здесь носило стихийный, плохо организованный характер. Основная задача, стоявшая перед региональными властями, заключалась в том, чтобы максимально привлечь добровольцев к несению наружной службы в городах и уездах в целях обеспечения надежной охраны общественного порядка (рис. 4).



Рис. 4. Охрана правопорядка в революционном Петрограде. Март 1917 г.

Как и в столице, Петрограде, здесь в ряды сотрудников милиции, кроме рабочих и служащих, интеллигенции, студенчества, вступали криминальные элементы. Новоявленным стражам порядка, не имевшим опыта практической деятельности «на земле», так и не удалось победить колоссальный уровень преступности, захлестнувший государство после массовой амнистии, объявленной членами Временного правительства в начале марта 1917 г.

²¹ Дорохов В. Ж. Создание и деятельность органов охраны правопорядка новой России (февраль – октябрь 1917 г.) // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. 2018. № 3 (86). С. 17.

В стране наблюдалась достаточно парадоксальная ситуация: пытаясь привлечь на свою сторону огромные массы людей, взять под контроль внутреннюю ситуацию, новая власть сама «порождает» этот всплеск преступности, провоцирует ее обострение. Данный факт в дальнейшем станет одним из главных факторов политического кризиса нового революционного порядка в марте – октябре 1917 г.

Одновременно с этим 6 марта 1917 г. Временное правительство объявляет об упразднении Отдельного корпуса жандармов, а 11 марта – о ликвидации Департамента полиции. Вместо него происходит формирование Временного управления по делам общественной полиции. Новому Министру внутренних дел предписывалось издание срочных распоряжений о ликвидации чинов жандармской полиции из пределов полосы отчуждения эксплуатируемых и строящихся железных дорог.

6 апреля 1917 г. был издан циркуляр Министерства внутренних дел «О порядке расформирования Корпуса жандармов и его учреждений». В циркуляре предписывалось о необходимости передачи всего вооружения Корпуса на склады, а делопроизводственные материалы и переписка политического и уголовного характера подлежали передаче в окружные суды для их дальнейшего рассмотрения. Что касается материалов относительно хозяйственной деятельности, переписки по строевой части, дел, которые были связаны с иностранным шпионажем, то они передавались под охрану воинским начальникам²².

Анализируя вопрос относительно статуса новых органов внутренних дел в так называемый «переходный период» (от марта до октября 1917 г.), следует отметить, что единого названия для всей полицейской системы страны не существовало. В отдельных законопроектах Временного правительства мы находим такие термины, как «общественная полиция», «милиция Временного правительства»²³, «гражданская милиция», «народная милиция». Обстоятельства подобного рода наталкивают на мысль, что единой концепции (основы) для формирования правоохранительной системы страны в период после упразднения монархии не существовало. С большой долей вероятности можно констатировать временный, переходный характер организационно-правовых мер со стороны правительства.

²² Постановление Временного правительства «Об упразднении Департамента полиции и об учреждении Временного управления по делам общественной полиции». СПб., 1917. С. 134.

²³ Постановление Временного правительства «О переименовании Временного управления по делам общественной полиции в «Главное управление по делам милиции» // СУ – СПб. 1917. № 191. С. 1135.

Для того чтобы детально подойти к вопросу о специфике деятельности народной милиции, созданной после Февральской революции, необходимо проанализировать положения постановления Временного правительства от 17 апреля 1917 г. «Об учреждении милиции»²⁴.

Согласно настоящему положению милиция Временного правительства объявлялась исполнительным органом государственной власти на местах, состоявшим в непосредственном ведении земских и городских общественных управлений. Уездная земская милиция осуществляла охрану правопорядка на территории всего уезда, во всех уездных и безуездных городах, посадах, местечках и селениях, располагавшихся на его территории.

Кадровый состав новых органов правопорядка России был представлен следующими должностями: начальник милиции, его помощники, участковые начальники милиции, их помощники, старший милиционеры и милиционеры. В ведении начальников уездной и городской милиции находились Канцелярия (под общим руководством Секретаря), рассыльные, помещение для арестованных и архив. В то же время при участковых начальниках милиции находились Канцелярия и помещения для содержания лиц, подвергнутых задержанию.

Важно отметить, что вопросы комплектования отделов милиции на местах, определения их состава, численности служащих, а также размера денежного оклада милицейских чинов находились в компетенции органов местного самоуправления – Уездных Земских Собраний и Городских Дум. Расходы на содержание уездной и городской милиции осуществлялись за счёт средств Государственного Казначейства по смете Министерства внутренних дел, а также на дополнительные ассигнования со стороны Городских Дум и Уездных Земских Собраний, то есть из местного бюджета²⁵.

Иными словами, в «переходный период» российской истории, который совпал с периодом деятельности Временного правительства и Советов на местах, вопросы материального обеспечения органов правопорядка находились в компетенции центрального казначейства и местных бюджетов. Обстоятельства подобного рода были обусловлены общим экономическим

²⁴ Временное положение о милиции // Россия (1917, февраль-октябрь). Законы и постановления. Сборник указов и постановлений Временного правительства: Вып. 1 - 2. - Пг., 1917 - 1918. – 456 с.

²⁵ Временное положение о милиции // Россия (1917, февраль-октябрь). Законы и постановления. Сборник указов и постановлений Временного правительства: Вып. 1 - 2. - Пг., 1917 - 1918. – Отд. II. - № 80. С. 186.

кризисом внутри страны, а также неспособностью государственного бюджета, сильно «пошатнувшегося» за годы войны и революции», покрывать расходы на обеспечение национальной безопасности страны.

В соответствии с настоящим Положением в компетенции Министра внутренних дел входило:

- 1) общее руководство деятельностью милиции;
- 2) издание инструкций и наказов, определяющих техническую сторону деятельности милиции;
- 3) мониторинг учреждений и деятельности милиции, производство ревизий;
- 4) составление сметных проектов на содержание милиции и ассигнование отпускаемых на неё кредитов по городам и уездам.

При этом органы власти в масштабах губернии осуществляли общее руководство деятельностью милиции в границах губернии, направляли соответствующие указания, распоряжения и разъяснения, проводили мониторинг правоприменения и отдельных вопросов деятельности милиции, производили ревизии. В компетенции губернских властей находились и вопросы кадровой политики, которую они проводили на основании инструкций Губернским и Уездным Комиссарам.

Начальники милиции находились в непосредственном подчинении уездных и городских управ. Несмотря на то что руководители отделов милиции не подчинялись уездным комиссарам, в своей служебной деятельности они обязаны были исполнять все их законные требования и распоряжения. Начальнику уездной и городской милиции подчинялись помощники, участковые начальники милиции со своими помощниками, а также старшие милиционеры и милиционеры. Старшему милиционеру подчинялись остальные милиционеры. Таким образом, временное положение предусматривало довольно простую и понятную всем систему должностной иерархии в органах правопорядка.

При анализе кадровой политики в ОВД в «переходный период» важно рассмотреть те меры, которые свидетельствовали о попытке власти проводить дальнейшую демократизацию общественно-политической жизни страны. Так, должности начальников милиции носили выборный характер. Согласно «Временному положению о милиции» начальники милиции избирались и увольнялись Городскими и Уездными Земскими Управами, причем делалось это на неопределенный период (без определения срока службы). Помощники начальника милиции назначались на должность и увольнялись

с нее по представлению начальника милиции, а также Городских и Земских управ. На должность милиционера могли быть назначены лица, состоявшие в русском подданстве, достигшие 21 года. При этом в законе были четко обозначены критерии запрета для поступления на службу в органы народной милиции.

В частности, запрещалось поступать на службу лицам, которые:

- находились под следствием и судом по обвинению в совершении преступления;

- подверглись по решению суда лишению или ограничению прав или осуждены за такие виды преступлений, как кража, мошенничество, присвоение вверенного имущества, укрывательство похищенного, покупка и принятие в заклад заведомо краденого имущества (в виде промысла) или получение путем обмана имущества, подлоги, лихоимство и ростовщичество. При этом учитывалось, что с момента совершения противоправного деяния не прошло 5 лет;

- являлись несостоятельными должниками;

- находились под опекой за расточительство;

- содержали дома терпимости.

Важно также отметить, что к кандидату на должность начальника милиции предъявлялся образовательный ценз: оно должно было быть не ниже среднего. Все остальные должности в милиции могли занимать люди из категории «вполне грамотные» (имевшие 2-3 класса образования церковно-приходской школы, например, либо овладевшие письмом, чтением и счетом). Документ также регламентировал основные направления деятельности милиции по охране революционного порядка. Данные направления отражены в схеме 2, составленной на основе материалов «Временного положения о милиции»²⁶.

²⁶ Временное положение о милиции // Россия (1917, февраль-октябрь). Законы и постановления. Сборник указов и постановлений Временного правительства: Вып. 1 - 2. - Пг., 1917 - 1918. - Отд. II. - № 80. - Разд. IV. - С. 188-189.

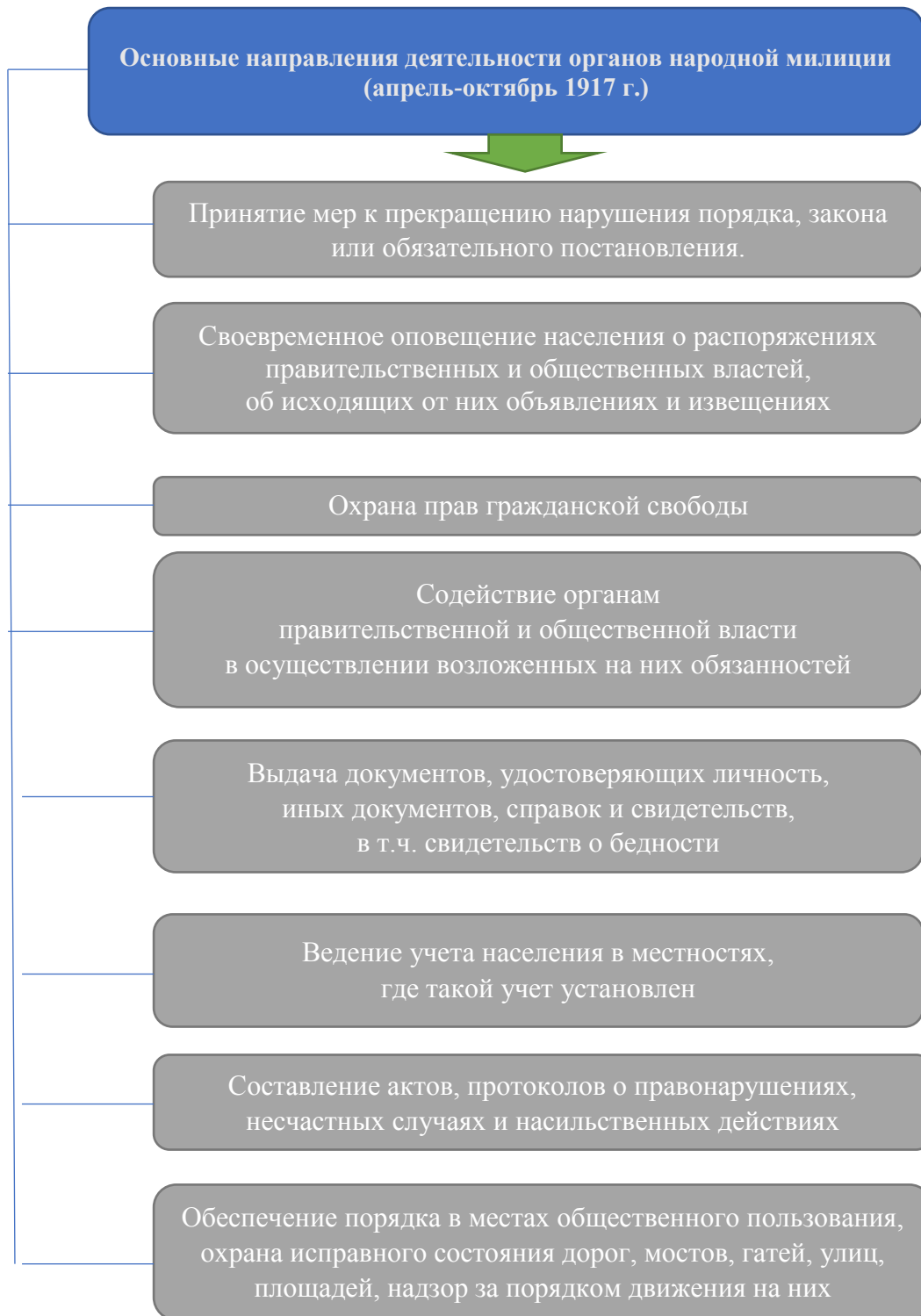


Схема 2. Основные направления деятельности органов народной милиции (апрель-октябрь 1917 г.)

Немаловажным аспектом комплектования новых органов правопорядка в период деятельности Временного правительства была кадровая проблема. Как уже было сказано выше, на службу привлекались граждане, в большинстве случаев не имевшие опыта полицейской деятельности, как

правило малограмотные, а некоторые из них поддерживали тесную связь с криминальным сообществом. Попытки Временного правительства поставить вопрос относительно возможности пополнения личного состава милиции за счет бывших полицейских и жандармов встречали активное сопротивление со стороны местных Советов, которые вели борьбу с «правоохранительными элементами самодержавной России». На I Всероссийском съезде Советов рабочих и солдатских депутатов была принята резолюция «О жандармах и полицейских», в соответствии с которой полицейские и жандармы подлежали немедленному лишению своих должностей и званий (разжалованы в должностях и званиях) и отправке на фронт с «ближайшими маршевыми ротами». Бывшие сотрудники царской полиции и жандармы теперь не имели права занимать командные должности, поскольку в их личных документах делалась пометка о прежнем месте службы. Советы целенаправленно и открыто подчеркивали свою неприязнь к старой правоохранительной системе России, поэтому «никто из бывших полицейских не должен быть оставлен на службе в милиции»²⁷.

Единственной структурной единицей царской полиции, которая была настроена лояльнее по отношению к новым органам власти, оставалась *служба уголовного сыска*. В крупных городах страны, прежде всего в Петрограде и Москве, сыскная полиция была переименована в уголовно-разыскную полицию. Контроль за ее деятельностью осуществляли прокуратура и адвокатские коллегии. В состав отделений уголовно-разыскной полиции были включены комиссары Временного правительства и Советов, которые руководили их общей работой по раскрытию преступлений, борьбе с бандитизмом и массовыми беспорядками.

В целом по России весной – летом 1917 г. кадровая ситуация в органах внутренних дел оставляла желать лучшего. Налицо были довольно серьезные проблемы в вопросах укомплектованности личным составом отделов милиции, да и сами действующие сотрудники демонстрировали низкие показатели в уровне раскрываемости преступлений. Борьба с общественными беспорядками находилась на таком же низком уровне. Той довольно жесткой дисциплины, которая некогда царила среди сотрудников царской полиции, в органах народной милиции не наблюдалось. Более того, в отдельных

²⁷ История полиции России. Том II. Милиция Советского Союза: в 3 т. Т. 2 / под ред. И. А. Калининченко. – 2-е изд. доп. – М.: Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, 2019. – С. 6-7.

губерниях страны можно было найти уезды и волости, где вообще отсутствовали какие-либо органы правопорядка. Чиновники Главмилиции, осуществлявшие мониторинг профессиональной служебной деятельности сотрудников народной милиции в отдельных регионах страны на протяжении всего лета 1917 года, констатировали тот факт, что в условиях нового революционного порядка органы внутренних дел в отдельных регионах России либо вообще отсутствовали, либо работали с низким уровнем эффективности. В документах по итогам проверки значилось следующее: «Если в некоторых местах страны существует нечто напоминающее милицию... то только потому, что в ее рядах присутствовали старые полицейские кадры»²⁸.

Попытки Временного правительства принять какие-либо меры организационно-управленческого плана в отношении органов народной милиции, дабы улучшить ситуацию внутри ведомства, так и не имели положительного эффекта. И главная ошибка новой власти здесь заключалась в огульном признании старых полицейских кадров «неблагонадежными элементами».

11 октября 1917 г. А. И. Гучков, военный министр Временного правительства, издает знаменитый приказ, в соответствии с которым действующие армейские части привлекались к несению наружной службы внутри страны. По требованию военного министра командующие войсковыми соединениями в короткие сроки были обязаны направить на службу в органы народной милиции офицеров и солдат, которые отличились в ходе выполнения боевых и служебных задач. Однако данный приказ так и не был реализован, поскольку настроения внутри армии становились все более скептическими, лояльность по отношению к власти снижалась²⁹.

Иными словами, в период с марта по октябрь 1917 г. в основу деятельности органов внутренних дел России был положен принцип децентрализации, который подразумевал частичный отказ органов центральной власти от решения задач и вопросов, связанных с необходимостью охраны правопорядка внутри страны. Основные проблемы по укомплектованию органов народной милиции, их материального снабжения, организационно-штатного обеспечения были переданы на откуп местной власти, которая в условиях общегосударственного кризиса не имела потенциальной возможности наладить нормальное функционирование правоохранительной системы

²⁸ Сборник циркуляров МВД. Пг., 1917. С. 61–62.

²⁹ История полиции России. Том II. Милиция Советского Союза : в 3 т. Т. 2 / под ред. И. А. Калининченко. 2-е изд. доп. Москва : Московский университет МВД России имени В. Я. Кикотя, 2019. С. 8.

практически в каждом регионе страны. Данная ситуация наряду с комплексом нерешенных задач и проблем, свидетельствовала о провале всей политической линии, которую наметило Временное правительство с момента утверждения у власти.

Великая Октябрьская социалистическая революция в ночь с 25 на 26 октября 1917 г. подвела жирную черту под всей историей правоохранительной системы царской России. На II Всероссийском Съезде Советов принимается серия довольно значимых декретов, среди которых был декрет о создании нового правительства – Совнаркома, объединившего в себе 13 комиссариатов. Важное место в структуре органов управления занял Народный комиссариат внутренних дел³⁰, который возглавил активный партийный функционер, убежденный социал-демократ Алексей Иванович Рыков. Он становится первым наркомом внутренних дел.

Спустя несколько дней 28 октября 1917 г. выходит знаменитое постановление НКВД «О рабоче-крестьянской милиции»³¹, закрепившее правовую основу для складывания органов внутренних дел советского периода. В документе провозглашалось, что все Советы рабочих и солдатских депутатов учреждают рабочую милицию. РКМ полностью была передана под контроль Советов. Военная и гражданская власти отныне должны были оказывать активное содействие РКМ в вопросах материального снабжения, технического обеспечения и вооружения.

Новое постановление о милиции предусматривало конкретные меры в отношении сотрудников народной милиции, поступивших на службу в период деятельности Временного правительства. Согласно новым правилам милиционеры, которые отказывались подчиняться Советской власти, проявляли неповиновение местным Советам, немедленно отстранялись от занимаемой должности. В целях обеспечения надежной охраны городов создавались особые комиссии, в которые входили представители Советов на районном уровне, Центральной комендатуры Красной гвардии, а также три сотрудника РКМ.

15 декабря 1917 г. выходит постановление НКВД «О ликвидации Главного управления по делам милиции МВД Временного правительства». По сути, данный нормативно-правовой акт упразднял прежнее название органа правопорядка – «народная милиция».

³⁰ Далее НКВД.

³¹ Далее РКМ.

Таким образом, мы приходим к выводу о том, что после октябрьских событий 1917 г. в России создается РКМ, входившая в систему органов исполнительной власти страны. Первоочередная задача РКМ сводилась к необходимости охраны и поддержания революционного порядка и гражданской безопасности. В своей деятельности РКМ подчинялась НКВД и находилась в ведении местных Советов. Следует также добавить, что численность «Красной милиции» стала стремительно увеличиваться, причем темпы ее прироста были намного выше, чем в период функционирования народной милиции Временного правительства. Большую роль в деле пополнения рядов РКМ «свежими силами» сыграло упразднение Красной гвардии. Бывшие красноармейцы искали себя на правоохранительном поприще, шли на работу в милицию, тем самым улучшали качественный состав ОВД.

Дальнейшее развитие ОВД связано с многочисленными организационно-правовыми и штатными изменениями внутри ведомства. Важную роль в деле организации повседневной деятельности РКМ сыграл принятый 22 августа 1918 г. «Дисциплинарный устав служащих рабоче-крестьянской милиции». 7 октября 1918 г. Управление рабоче-крестьянской милиции было преобразовано в Главное управление милиции (ГУМ), ставшее самостоятельным звеном в системе НКВД РСФСР. Структура ГУМ представлена на схеме 3, составленной на основе материалов юбилейного сборника «Три века российской полиции: служение обществу – защита Отечеству!»³²



Схема 3. Структура Главного управления милиции

³² Три века российской полиции: служение обществу – защита Отечеству! / А. Борисов, А. Малыгин, Р. Мулукаев. Москва : РИПОЛ классик, 2016. 605 с.

12 октября 1918 г. Народный комиссариат внутренних дел утверждает Инструкцию «Об организации советской рабоче-крестьянской милиции». В соответствии с настоящим нормативно-правовым актом в РСФСР происходило создание профессиональной милицейской службы, которая выступала исполнительным органом рабоче-крестьянского государства и находилась под непосредственным контролем со стороны местных Советов и НКВД³³ (рис. 5).



Рис. 5. Сотрудники рабоче-крестьянской милиции (РКМ). 1920-е гг.

Инструкция регламентировала штатную численность и должностной состав РКМ на местах. Её составляли следующие должностные лица: заведующий губернским управлением советской РКМ, губернские инструкторы, начальник уездной или городской советской милиции, их помощники, участковые начальники советской милиции, их помощники, старшие милиционеры и милиционеры. При начальниках городской и уездной милиции

³³ Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1917-1918 гг. Управление делами Совнаркома СССР. – М., 1942. – С. 1031-1037.

находилась канцелярия под заведыванием секретаря, конный резерв, рассыльные, помещение для арестованных. При участковых начальниках находились канцелярия и помещение для арестованных.

Вопросы финансового обеспечения уездной и городской РКМ находились в совместном ведении Государственного Казначейства и местных Советов, которые выделяли денежные средства на выплату денежного довольствия сотрудникам милиции, обновление материально-технической базы районных отделов милиции.

Все сотрудники РКМ при исполнении своих служебных обязанностей должны были носить установленную форму одежды или отличительный знак. Члены РКМ были вооружены холодным оружием и револьверами.

В отличие от «Временного положения о милиции», которое действовало в период существования в стране двоевластия, в рамках настоящей Инструкции были предусмотрены дополнительные ограничения для лиц, поступающих на службу в ОВД. Учитывая классовый характер советского государства, доступ в ОВД для занятия вакантных должностей в милиции был навсегда закрыт для следующей категории лиц:

- прибегающие к наемному труду с целью извлечения прибыли;
- живущие на нетрудовой доход: проценты с капитала, поступления с имущества и т.д.;
- все частные торговцы и торговые посредники;
- служители различных культов (в данном случае речь идет о лицах духовного сана);
- служители и агенты бывших жандармских отделений и чины бывшей полиции, а также члены бывшего императорского дома³⁴.

Выше обозначенные позиции свидетельствуют о высокой степени идеологизированности и социальной ориентированности кадровой политики в ОВД постреволюционного периода. На протяжении многих лет такой принцип комплектования личного состава территориальных отделов милиции оставался доминирующим методом кадрового обеспечения органов правопорядка.

За долгие годы существования советской милиции в структуре ОВД происходили постоянные организационно-штатные мероприятия, которые были направлены на улучшение качества оперативной и профилактической

³⁴ Три века российской полиции: служение обществу – защита Отечеству! / А. Борисов, А. Малыгин, Р. Мулукаев. Москва : РИПОЛ классик, 2016. С. 134–135.

работы сотрудников ведомства. Отдельные изменения касались необходимости повышения благосостояния личного состава РКМ.

Так, 3 октября 1927 г. ВЦИК СССР и Совнарком принимают постановление «Об улучшении положения работников рабоче-крестьянской милиции и уголовного розыска», а 11 ноября текущего года – постановление «О мерах улучшения быта и службы работников рабоче-крестьянской милиции». Оба документа преследовали главную цель – улучшить уровень материального обеспечения сотрудников и работников советской милиции. Нормативно-правовая база 1920-х гг. предусматривала повышение минимального размера денежного довольствия милиционеров, была установлена надбавка к основному окладу денежного содержания за выслугу лет. В соответствии с новой тарифной сеткой сотрудники милиции и уголовного розыска, которые имели общий стаж выслуги, не менее 3 лет получали надбавку 10%, от 6 лет – 20%, от 9 лет – 30%, от 12 лет и выше – 50%.³⁵

Реальный уровень денежного довольствия служащих в ОВД в 1920-е гг. не всегда соответствовал тем цифрам, которые мы находим в указанных документах. Учитывая факт того, что вопросы финансирования территориальных отделов милиции находились в компетенции местных органов власти, которые в большинстве случаев не располагали необходимыми финансовыми средствами для стимулирования личного состава ОВД, проблема увеличения зарплат и повышения материального благополучия сотрудников и членов их семей оставалась актуальной на долгие годы³⁶.

В соответствии с постановлением ЦИК СССР от 10 июля 1934 г. происходит формирование общесоюзного Народного комиссариата внутренних дел СССР, в структуру которого органично вошло Объединенное государственное политическое управление СССР (ОГПУ СССР).

Среди основных направлений деятельности общесоюзного органа внутренних дел мы находим следующие положения:

- обеспечение общественного порядка и государственной безопасности;
- охрана социалистической собственности;
- запись актов гражданского состояния;
- пограничная охрана;
- содержание и охрана исправительно-трудовых учреждений (ИТУ)³⁷.

³⁵ Три века российской полиции: служение обществу – защита Отечеству! / А. Борисов, А. Малыгин, Р. Мулукаев. Москва : РИПОЛ классик, 2016. С. 136.

³⁶ Указ. соч. С. 137.

³⁷ Указ. соч. С. 138.

Сравнительный анализ документов, относящихся к деятельности ОВД в 1917–1930-е гг. позволяет отчетливо проследить те изменения, которые происходили в правоохранительной системе государства в довоенный период. Если после Октябрьской революции 1917 г. основная задача, которая стояла перед органами милиции, заключалась в необходимости охраны «революционного порядка», то в последующие годы происходит постепенная конкретизация задач, на первый план выходят вопросы, связанные с охраной общественного порядка и обеспечением общественной безопасности граждан, защитой государственной собственности и т.д. Немаловажную роль в указанных процессах сыграла целенаправленная политика государства по подготовке профессиональных кадров для ОВД.

В соответствии с Постановлением СНК РСФСР от 12 октября 1918 г. на службу в органы милиции могли поступать лица, которые обладали элементарной грамотностью на уровне начальной школы, а также проявлявшие лояльность по отношению к советской власти. Спустя некоторое время по всей республике создаются первые в истории советского государства милицейские курсы. В программу профессиональной подготовки сотрудников милиции входило знание основ Конституционного строя страны, прав и свобод советских граждан, санитарного дела и т.д.

1 сентября 1919 г. в Москве создается Всероссийская школа милиции и Российские курсы уголовного розыска. Нормативный срок обучения в них составлял 3 месяца. Слушатели милицейских курсов получали образование на бюджетной основе. Государство предоставляло им право на бесплатное проживание в общежитиях, либо компенсацию расходов на оплату жилплощади, сдаваемой в аренду; слушатели курсов получали бесплатное питание и дополнительные выплаты на командировочные расходы (суточные). В октябре 1922 г. аналогичные милицейские курсы открываются в других регионах страны. Нормативный срок обучения в них повысился с 3 до 8 месяцев³⁸.

Эволюция системы профессиональной подготовки кадров для правоохранительной сферы продолжалась и в последующие годы. В 1930 г. сотрудники советской милиции получили возможность проходить профессиональную подготовку и переподготовку на заочной основе. В указанный период (к 1930-м гг.) по всему Советскому Союзу функционировало 18 школ

³⁸ Журавлёв С.С. Эволюция системы профессиональной подготовки сотрудников правоохранительной сферы России в исторической ретроспективе / С.С. Журавлёв // Общественная безопасность, законность и правопорядок в III тысячелетии. – 2020. – Ч. 3. – С.145.

милиции, 4 высших школы милиции, была осуществлена их специализация³⁹ (рис. 6).



Рис. 6. Советская милиция в 1930-е гг.

На территории Воронежа первые милицейские курсы были открыты в декабре 1919 г. После освобождения города от белогвардейских банд губернское управление милиции ставит задачу по подготовке профессиональных милицейских кадров, которые выступали бы олицетворением законности и правопорядка на территории региона. При этом, свою главную цель руководство воронежской милиции видело не просто в повышении общеобразовательного уровня сотрудников, а в необходимости формирования у них профессионально-значимых качеств, которые были необходимы им для успешного выполнения служебных задач.

Первым заведующим милицейскими курсами в Воронежской школе был инспектор административного отдела губернского исполнительного комитета Александр Павлович Драчев. Участник Гражданской войны Драчев

³⁹ Указ. соч. С.146.

был педагогом с двенадцатилетним стажем, который стоял у самых истоков Воронежской областной школы младшего командного состава милиции⁴⁰.

Анализ деятельности органов внутренних дел после Октября 1917 г. позволяет нам сделать определенные выводы относительно тех изменений, которые произошли в системе в последующие годы.

Существование внутренней угрозы и враждебного внешнего окружения вынудили советскую власть перейти в начале 1920-х гг. на централизованные принципы организации охраны правопорядка, которые оставались неизменными на протяжении всего периода существования советского общества, то есть до начала 1990-х гг.

Советскую милицию в разные периоды ее деятельности отличала большая или меньшая степень централизации, но при этом она всегда оставалась составной частью государственного аппарата управления.

Дальнейшая эволюция органов внутренних дел России будет происходить в довольно непростых условиях ломки устоявшихся в годы советского режима ценностей и убеждений. Стремительный переход к рыночным отношениям, отказ от прежней модели государственного регулирования общественной жизни внесут свои противоречивые коррективы в работу всей правоохранительной системы государства. Более подробно данные обстоятельства будут рассмотрены в третьей главе пособия.

⁴⁰ Камалова Г. Т., Зорина Р. Ф. Советская милиция в борьбе с преступностью в годы НЭПа // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. 2012. № 43. С. 11–14.

ГЛАВА III

ОРГАНЫ ПРАВОПОРЯДКА СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

Новый этап в развитии отечественных органов правопорядка начинается в эпоху кардинальной трансформации общественно-политической, экономической и культурной жизни страны периода «*перестройки*». В конце 1980 – начале 1990-х гг. ОВД СССР, как и остальные ведомственные структуры, переживали крайне непростые времена. Попытка нового политического руководства ускорить социально-экономическое развитие государства за счет отказа от прежней модели развития общества привела к системному кризису, затронувшему все отрасли народного хозяйства. «Ошеломляющий», крайне непродуманный и стремительный переход к рыночным отношениям спровоцировал общий хаос и неразбериху в российском социуме.

Работа правоохранительных органов нашей страны в указанный период происходила в «экстремальных условиях» первоначального накопления капитала, передела собственности, роста коррупции, общей криминализации общества. Несмотря на многочисленные трудности, с которыми приходилось сталкиваться стражам правопорядка, ведомство продолжало активно функционировать и развиваться, вносить свой весомый вклад в дело строительства гражданского общества и правового государства.

Для того чтобы выявить особенности функционирования ОВД в период от развала Советского Союза до перехода к новому этапу развития России необходимо проанализировать конкретные факты истории правоохранительной системы страны.

В частности, 18 апреля 1991 г. Верховный Совет РСФСР принимает знаменитый закон «О милиции». В соответствии с ним были определены основные задачи, которые стояли перед милицией:

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

К 1991 г. милиция как составной элемент органов внутренних дел государства имела свою собственную структуру, подразделяясь на *криминальную милицию* и *милицию общественной безопасности (муниципальную милицию)*. В соответствии с новым законодательством органами власти были определены основные задачи и компетенции каждой из них. В состав криминальной милиции органично вошли оперативно-разыскные, экспертно-криминалистические, научно-технические и иные подразделения, основная задача которых заключалась в необходимости проведения оперативно-разыскных мероприятий, в осуществлении борьбы с организованной преступностью, незаконным оборотом наркотиков и т.д.

«Положение о милиции общественной безопасности в Российской Федерации» от 12 февраля 1993 г. определило основные задачи муниципальных органов правопорядка.

Среди основных задач, которые решала муниципальная милиция, были:

- обеспечение безопасности личности;
- обеспечение общественной безопасности;
- охрана собственности;
- охрана общественного порядка;
- выявление, предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений;
- раскрытие преступлений по делам, по которым предварительное следствие необязательно;
- розыск отдельной категории лиц.

Структурными единицами милиции общественной безопасности выступали многочисленные службы и подразделения, которые обеспечивали безопасность граждан на улицах, в период проведения массовых мероприятий, а также осуществляли охрану общественного порядка, профилактику преступлений и административных правонарушений и т.д.

В состав милиции общественной безопасности вошли:

- подразделения дежурных частей;
- патрульно-постовая служба (ППС);
- государственная автомобильная инспекция (ГАИ), позднее переименована в государственную инспекцию безопасности дорожного движения (ГИБДД);
- вневедомственная охрана;
- изоляторы временного содержания и др.

Важно отметить, что численность органов внутренних дел в соответствии с положениями Закона РФ «О милиции» определялась Правительством РФ. Вместе с тем штатная численность милиции общественной безопасности могла меняться в зависимости от оперативной обстановки на территории конкретного региона страны.

В отличие от криминальной милиции, которая находилась в непосредственном подчинении Правительства и Центрального аппарата МВД России, органы милиции общественной безопасности в своей повседневной деятельности подчинялись не только вышестоящим органам власти, а также законодательным и исполнительным органам власти на местах, то есть муниципалитетам. В связи с этим органы местного самоуправления имели право выделять из муниципального бюджета дополнительные средства на доукомплектование милиции общественной безопасности новыми сотрудниками.

В начале 1990-х гг. органы государственной власти предпринимали попытку объединения МВД и органов госбезопасности в единую структуру.

Так, например, 19 декабря 1991 г. Президент РСФСР Б. Н. Ельцин издает Указ «Об образовании Министерства безопасности и внутренних дел РСФСР», в соответствии с которым в стране должна была сложиться новая правоохранительная структура. Однако данное решение Правительства встретило сопротивление со стороны судебной власти. 14 января 1992 г. Конституционный Суд России признал Указ противоречащим Конституции, в связи с этим он был признан утратившим силу.

В целом, «Закон о милиции», принятый в 1991 г. окончательно определил социальную роль органов правопорядка в обществе. Новое законодательство освободило ОВД от ненужных функций и полномочий, акцентировало внимание милиции на решении социально значимых задач, в число которых входили охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности, борьба с преступностью. Был определен уровень и объем задач органов внутренних дел, распределены полномочия между милицеевскими структурами «в центре» и «на местах».

По сути, новым законом была сформирована основа для восприятия милиции не как инструмента власти «по необходимости», а в качестве самодостаточного, целостного социального института, который обеспечивает гарантию защиты личности, ее прав и свобод от противоправных посягательств, помогает государству защищать общество от угроз «изнутри»⁴¹.

⁴¹ Плахтий Е. В. История органов внутренних дел. Екатеринбург : Уральский юридический институт МВД России, 2009. С. 91.

Анализируя специфику деятельности органов внутренних дел России в 1990-е гг., необходимо остановиться на подробном рассмотрении такого исторического аспекта в работе отечественной милиции, который был напрямую связан с многочисленными экспериментами власти по её организационно-штатному обеспечению.

В первой половине 1990-х гг. среди отдельных представителей руководства Центрального аппарата МВД России возникла идея создания органов правопорядка муниципального типа. Практика подобного рода не была принципиально новой в истории нашей страны, поскольку вопросы организации охраны общественного порядка местными органами власти наблюдались и ранее: подобные инициативы мы встречаем при анализе работы ОВД в период деятельности Временного правительства и на начальных этапах утверждения советской власти.

Более того, нельзя не учитывать факт организации органов правопорядка, работающих на муниципальных начала в странах Западной Европы и США. Авторам идеи пришлось достаточно серьезно ознакомиться с правоприменительной практикой и деятельностью муниципальных иностранных служб и агентств, выполнявших задачи по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности. Особый интерес экспертов по этому вопросу вызвали Соединенные Штаты, где основной объем функций по обеспечению общественного порядка выполняли небольшие местные полицейские агентства, которые не находились в федеральном подчинении и не контролировались со стороны штатов. Имея статус муниципальной полиции, данные агентства находились в ведении органов местного самоуправления и отчитывались перед жителями соответствующих территориальных образований.

Не меньший интерес в данном вопросе представлял правоохранный опыт Великобритании, где система правопорядка исторически основывается на органичном сочетании правоохранных полномочий государства и органов местного самоуправления. Так, министр внутренних дел Соединенного королевства формально нес ответственность за охрану правопорядка и обеспечение общественной безопасности, однако на практике не осуществлял непосредственное руководство местной полицией – полицией графств. Многолетняя, основанная на демократических принципах практика организации полицейской деятельности на территории Великобритании способствовала формированию достаточно эффективных механизмов, которые давали реальную возможность гражданам оказывать влияние на работу правоохранных учреждений.

Так или иначе активное знакомство с опытом организации деятельности органов правопорядка в зарубежных странах позволило общественности и активным сторонникам новых подходов и методов в работе отечественной милиции сделать выводы о преимуществе полицейской системы данного типа: снижение степени отчужденности полиции от местного населения, объединений усилий органов местного самоуправления и различных институтов гражданского общества (школы, семьи, соседей) в обеспечении спокойствия граждан, поддержания порядка и безопасности.

В условиях глубоких демократических преобразований российской действительности, которые носили противоречивые черты, постепенно повышалась роль и значимость муниципалитетов как самостоятельных властных структур, оказывающих существенное влияние на центральную власть. Демократизация российского общества в 1990-е гг., несомненно, была напрямую связана с повышением политического статуса муниципалитетов в системе органов государственного управления. Становление и дальнейшая эволюция органов местного самоуправления в России в 1990-е гг. позволили вернуться к идее организации охраны общественного порядка на территории муниципальных образований силами собственных правоохранительных формирований. Практика организации муниципальной милиции на территории Российской Федерации, безусловно, не обходилась без учета ценного опыта зарубежных стран.

Свой вклад в дальнейшее развитие данной идеи вносило и научное сообщество, которое на протяжении 1990-х гг. активно обсуждало «правоохранительные новеллы» государства на страницах научных и научно-публицистических изданий. Отдельные аспекты настоящей темы нашли отражение в трудах И. И. Веремеенко, А. А. Алексеева, Ф. Е. Колонтаевского, Е. Ю. Шихова, Ю. И. Осипова и др.

Конкретные эксперименты по созданию муниципальных органов правопорядка проходили на территории отдельных регионов страны, которые имели необходимые финансовые средства для осуществления намеченных планов. Одной из первых инициатив по созданию «своей» милиции стала реализовывать Москва. 28 апреля 1990 г. начальник Таганского РУВД г. Москвы подполковник милиции Л. В. Никитин утвердил Примерное временное положение о подразделении муниципальной (местной) милиции Таганского РУВД⁴².

⁴² Волохов В. Н. Муниципальная милиция в Российской Федерации: исторический опыт и перспективы: Документально-публицистическое исследование. Москва : Главного архивного управления города Москвы, 2012. С.13–14.

Согласно основным положениям «Временного положения о подразделении муниципальной (местной) милиции Таганского РУВД» отдел муниципальной (местной) милиции формировался в виде эксперимента в структуре Таганского РУВД. Муниципальная милиция осуществляла на подконтрольном ей административном участке охрану общественного порядка и борьбу с преступностью. Данный отдел создавался по решению Исполкома райсовета по согласованию с МВД СССР, Мосгорисполкомом и ГУВД г. Москвы. Штатная численность муниципальной милиции Таганского РУВД г. Москвы изначально насчитывала 60 чел. Вопросы финансирования муниципальной милицией и ее общим руководством находились в компетенции Исполкома Таганского райсовета, который утверждал штаты и структуру подразделения⁴³.

Оперативное руководство служебной деятельностью сотрудников отдела было возложено на начальников РУВД. Все сотрудники муниципальной милиции имели специальные звания, знаки различия и специальное форменное обмундирование (рис. 7, рис. 8).



Рис. 7. Сотрудники муниципальной милиции г. Москвы на охране общественного порядка. Фотография. 1990-е гг.

⁴³ Указ. соч. С.15.



Рис. 8. Нарукавный знак сотрудника муниципальной милиции г. Москвы

Права и обязанности сотрудников муниципальной милиции регламентировались в соответствии с Положением о советской милиции⁴⁴.

Основные направления деятельности муниципальной милиции представлены на схеме 4, составленной на основе анализа «Временного положения о подразделении муниципальной (местной) милиции Таганского РУВД»⁴⁵.

Нормативно-правовая база, в соответствии с которой осуществлялась работа муниципальной милиции, включала в себя: Конституцию СССР, Конституцию РСФСР, указы Президента СССР, законы СССР и РСФСР, Постановления Верховного Совета СССР и др. Деятельность милиции основывалась на принципах единоначалия, соблюдения социалистической законности и социальной справедливости, а также гуманизма, патриотизма, всестороннего и последовательного развития демократии, расширения гласности, чуткого и внимательного отношения к нуждам и запросам граждан.

⁴⁴ Волохов В. Н. Муниципальная милиция в Российской Федерации: исторический опыт и перспективы: Документально-публицистическое исследование. Москва : Главного архивного управления города Москвы, 2012. С.16.

⁴⁵ Временное положение о подразделении муниципальной (местной) милиции Таганского РУВД. С. 2.



Схема 4. Основные направления деятельности муниципальной милиции

Вся деятельность муниципальной милиции носила публичный, открытый характер. Должностные лица милиции отчитывались о проделанной работе перед районным Советом народных депутатов⁴⁶.

Личный состав муниципальной милиции нес службу по принципу патрульного участка, в основном в составе автомотопатруля. В наиболее криминогенных районах сотрудники муниципальной милиции одновременно исполняли задачи и функции нескольких должностных лиц ОВД: участкового инспектора территориального отдела милиции, сотрудника патрульно-постовой службы, сотрудника дорожного надзора. По служебной необходимости личный состав муниципальной милиции привлекался к несению службы в период проведения специальных оперативно-профилактических операций и рейдов. Правонарушители, которые задерживались сотрудниками настоящего подразделения, вместе с соответствующими материалами доставлялись в дежурную часть территориального органа милиции, на обслуживаемом участке которого было выявлено правонарушение⁴⁷.

Для нужд муниципальной милиции был сформирован отдельный фонд заработной платы сотрудников, на который в 1990 г. были выделены денежные средства в сумме 500 000 руб. В целях материального стимулирования служебной деятельности сотрудников муниципальной милиции были установлены должностные оклады в размере от 500 до 700 руб. в месяц в

⁴⁶ Волохов В. Н. Муниципальная милиция в Российской Федерации: исторический опыт и перспективы: Документально-публицистическое исследование. Москва : Главного архивного управления города Москвы, 2012. С. 18.

⁴⁷ Волохов В. Н. Муниципальная милиция в Российской Федерации: исторический опыт и перспективы: Документально-публицистическое исследование. Москва : Главного архивного управления города Москвы, 2012. С. 21.

зависимости от должности, специального звания, выслуги лет, с учетом отношения к исполнению служебной обязанности и конечных результатов работы.

Согласно отдельным статистическим данным, полученным при анализе экономических показателей уровня цен на продовольственные товары и услуги в СССР на 1990 г. установлено, что сотрудники муниципальной милиции получали в целом неплохие доходы. В частности, к лету 1990 г. цена на хлебобулочные изделия варьировалась от 16 до 40 коп. за 1 ед. товара. Мясо стоило в пределах 2-4 руб. за 1 кг, крупа гречневая – 56 коп. за 1 кг. Учитывая текущий уровень цен за ежемесячный оклад в размере 500 руб., сотрудник муниципальной милиции мог приобрести от 130 до 250 кг мяса, либо порядка 900 кг гречневой крупы⁴⁸.

В 1990 г. средний уровень заработной платы в СССР варьировался от 80 до 100 руб. в месяц⁴⁹. Получается, что в условиях кризиса «перестроечной эпохи» степень материального достатка служащего муниципальной милиции г. Москвы был на порядок выше, чем у рабочего и служащего на иных предприятиях региона.

Представленные в настоящем исследовании статистические данные, несомненно, носят условный, усредненный характер, однако в определенной степени отражают положительную сторону отдельных мероприятий власти по созданию муниципальных органов правопорядка в начале 1990-х гг.

Таким образом, опыт создания муниципальной милиции Таганского района г. Москвы позволяет сделать следующие выводы.

Решающим условием формирования принципиально новых правоохранительных органов, соответствующих интересам непосредственно населения каждого территориального образования, выступала политическая воля и согласованные действия местных властей и вышестоящих структур управления. План создания муниципальной милиции в Москве так и не был бы реализован, если бы его не поддержали местные органы власти⁵⁰.

Важным обстоятельством деятельности муниципальной милиции выступало совершенствование нормативно-правовой базы, которая соответствовала реалиям времени и позволяла использовать новые формы и методы работы, новую стратегию и тактику использования милицейских сил.

⁴⁸ Народное хозяйство в РСФСР в 1990 году (Статистический ежегодник). Москва: Республиканский информационно-издательский центр, 1991. С. 123.

⁴⁹ Указ. Соч. С. 124.

⁵⁰ Макаров И.И. Правовой эксперимент как метод совершенствования местного самоуправления / И.И. Макаров // Журнал российского права. - 2013. - № 10 (202). - С. 69-75.

Для сотрудников муниципальной милиции были созданы поистине благоприятные материально-технические и бытовые условия службы, которые позволяли им эффективно выполнять поставленные задачи. При активном участии местных муниципалитетов «местная милиция» оснащалась необходимым автотранспортом, вооружением, обмундированием и иными современными техническими средствами.

Успешная работа муниципальной милиции Таганского РУВД стала образцовым примером для остальных структурных подразделений столичной милиции. Она дала импульс для дальнейшей реализации подобного правоохранительного эксперимента по всей столице.

Указом Президента РФ от 17 сентября 1998 г. № 1115 «О проведении в ряде муниципальных образований эксперимента по организации охраны общественного порядка органами местного самоуправления» была поставлена задача интенсифицировать процесс создания муниципальных органов охраны правопорядка.

По сути, данный указ регламентировал вопросы проведения социально-правового эксперимента по созданию муниципальной милиции в отдельных субъектах страны. В качестве экспериментальной площадки были определены 3 субъекта РФ: Республика Карелия, Саратовская и Новгородская области, а также 9 муниципальных образований из 7 субъектов страны: Владикавказ, Ставрополь, Икрянинский район Астраханской области, Братск, Иркутск, Балтийск, Тольятти и т.д.

Включение данных муниципальных образований в перечень экспериментальных площадок по созданию «местной» милиции было обусловлено сравнительно небольшими территориальными границами субъектов, в которых они располагались, довольно хорошей материально-технической обеспеченностью местных ОВД, стабильным социально-экономическим развитием указанных регионов.

В целом, социально-правовые эксперименты по созданию органов внутренних дел, подведомственных системе местного самоуправления, в отдельных регионах и муниципальных образования страны были обусловлены рядом причин:

- рост количества преступлений против личности;
- необходимость защиты граждан от противоправных посягательств на жизнь, здоровье и имущество⁵¹.

⁵¹ Масловская М. В., Забненков А. В. Муниципальная милиция: опыт регионов // Проблемы права. 2017. № 5 (64). С. 67–68.

Социально-экономические и политические сложности, с которыми столкнулась Россия в 1990-е гг., не позволили реализоваться данному эксперименту в полной мере. Продлившись неполных 2 года (с сентября 1998 по июнь 2000 г.), эксперимент с муниципальными органами правопорядка был завершен на всех экспериментальных территориях Указом Президента РФ. Вместе с тем настоящий Указ предписывал МВД России учесть положительный опыт работы муниципальных органов внутренних дел с целью его дальнейшего использования в мероприятиях по совершенствованию деятельности милиции общественной безопасности⁵².

Среди основных причин свертывания эксперимента по созданию муниципальных органов правопорядка в России можно выделить следующие:

- несоблюдение участниками эксперимента своих обязанностей;
- резкое, либо значительное ухудшение состояние правопорядка на территории отдельных муниципальных образований;
- обстоятельства, которые были вызваны факторами финансово-экономического и организационно-правового характера, а также общая нестабильная политическая ситуация на территории страны.

Важным обстоятельством свертывания эксперимента стала банальная нехватка денежных средств в бюджетах муниципальных образований с целью финансирования деятельности органов муниципальной милиции, а также отсутствие необходимого нормативно-правового сопровождения указанных мероприятий⁵³.

В середине 1990-гг. была установлена новая структура МВД России и его местных органов. Центральный аппарат включал министра, аппарат министра, Главный штаб, Главное управление командующего внутренними войсками, Управление собственной безопасности, Контрольно-ревизионное управление, Управление информации и общественных связей, Главное управление уголовного розыска и т.д.

В 1997 г. Указом Президента РФ «О реформировании уголовно-исполнительной системы Министерства внутренних дел Российской Федерации» функции и органы уголовно-исполнительной системы МВД переданы в министерство юстиции.

⁵² Указ Президента РФ от 02 июня 2000 года № 1011 «О завершении эксперимента по организации охраны общественного порядка органами местного самоуправления» // СЗ РФ. 2000. № 23. Ст. 238.

⁵³ Масловская М. В., Забненков А. В. Муниципальная милиция: опыт регионов // Проблемы права. 2017. № 5 (64). С. 69.

9 ноября 2001 г. согласно Указу Президента РФ противопожарная служба была передана Министерству по чрезвычайным ситуациям (с 1 января 2002 г.)⁵⁴.

К концу 2002 г. система МВД России была значительно расширена за счет формирования новых структурных подразделений внутри Центрального аппарата ведомства. Был создан свой научно-исследовательский институт с лабораторией, а также специальные образовательные учреждения, которые специализировались на профессиональной подготовке, переподготовке и повышении квалификации сотрудников ведомства.

В условиях непрекращающегося кризиса в экономике страны в структуре МВД РФ в начале 2000-х гг. наметились негативные тенденции, которые были связаны со снижением общего профессионального уровня сотрудников ведомства, низким уровнем материального обеспечения служащих МВД, слабой социальной защищенностью сотрудников и членов их семей, а также поразительным ростом коррупции в рядах стражей правопорядка. Обстоятельства подобного рода вызвали необходимость кардинального обновления всей правоохранительной системы страны. Конкретные структурные преобразования затронули МВД России уже в середине 2000-х гг.

В 2010 г. Президент России Д. А. Медведев выступил с инициативой реформирования МВД, прежде всего полиции. Им был предложен новый законопроект, который впоследствии становится Федеральным законом от 2 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»⁵⁵. Юридическую силу новый закон приобрел с 1 марта 2011 г. Важным аспектом новой реформы в правоохранительной сфере становится необходимость трансформации всей юридической и фактической основы работы отечественных органов внутренних дел. Согласно закону вместо утвержденного со времен Февральской революции 1917 г. названия структуры «милиция» вводится новая – «полиция». Изменения затронули и организационно-штатную структуру ведомства. Все сотрудники милиции были выведены за штат. Чтобы стать сотрудниками полиции они должны были пройти процедуру переаттестации⁵⁶.

⁵⁴ Органы внутренних дел России: история становления и развития : учебное пособие / Под ред. А. Г. Фастова. Волгоград : Волгоградская академия МВД России, 2005. С. 208–209.

⁵⁵ О полиции : Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 03.07.2016, с изм. от 19.12.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 04.07.2016) // СЗ РФ, 14.02.2011, № 7, ст. 900.

⁵⁶ Киричек Е. В. Реформа полиции в России: проблемы и перспективы. Москва : Власть. 2014. № 7. С. 22–28

В случае отказа от переаттестации либо не подтверждения своей профессиональной пригодности сотрудники милиции подлежали немедленному увольнению из ОВД. Согласно статистике на 2 августа 2011 г. 875 344 сотрудника ОВД подтвердили свое соответствие новым требованиям службы в полиции. Не прошли процедуру переаттестации и уволено из органов 183 000 чел. Кадровые чистки в ходе переаттестации прошли как в самом Министерстве, так и региональных управлениях МВД России. Из действовавших на тот момент генералов МВД были уволены в запас 140 чел., успешно прошли переаттестацию 327 чел. После указанных выше организационно-штатных перестановок в структуре МВД образовалось свыше 32 000 вакантных должностей, что в дальнейшем негативно скажется на работе всей правоохранительной системы государства⁵⁷.

Подводя итог вышеизложенному, следует отметить, что в настоящее время, с учетом накопленного многолетнего опыта строительства органов внутренних дел, поиск наиболее эффективных форм и методов совершенствования их организации и деятельности продолжается.

Решению проблем, с которыми ОВД приходится сталкиваться в настоящий момент времени, в значительной мере будет способствовать коренное совершенствование их информационного обеспечения на базе ИКТ-технологий не только на федеральном уровне, но и на уровне региональных, местных структур в системе органов правопорядка.

Данные обстоятельства позволят повысить эффективность правоохранительной деятельности, сократить время поступления оперативно значимой информации на верхние уровни управления.

⁵⁷ Первые итоги аттестации: полиция осталась без 140 генералов. URL: <https://ria.ru> (Дата обращения 02.10.2023).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Развитие органов внутренних дел России на протяжении XX в. происходило в условиях кардинальной трансформации всех сфер жизни общества. После реализации буржуазных реформ Александра II в стране по-прежнему остались нерешенными земельный и рабочий вопросы, что обостряло социальные противоречия, обуславливало рост преступности и ухудшение криминогенной обстановки.

В этих условиях основной функцией государства являлась охрана общественного порядка, безопасности власти и населения. В стране создавалась система специальных органов, в которой центральное место отводилось полиции.

Анализ организационно-правовых основ развития органов правопорядка в переломные периоды российской истории XX столетия позволил сделать следующие выводы.

1. Необходимость реформирования всего полицейского аппарата в начале XX в. была продиктована естественными потребностями общества в сохранении общественного порядка внутри государства в условиях роста революционной нестабильности.

2. Отдельные меры со стороны государства в начале XX в. позволили на короткий промежуток времени стабилизировать общий уровень социальной напряженности, снизить темпы роста преступности, создать необходимые условия для повышения уровня профессиональной подготовки сотрудников.

3. Существование внутренней угрозы и враждебного внешнего окружения вынудили советскую власть перейти в начале 1920-х гг. на централизованные принципы организации охраны правопорядка, которые оставались неизменными на протяжении всего периода существования советского общества, то есть до начала 1990-х гг. Дальнейшая эволюция органов внутренних дел России будет происходить в довольно непростых условиях ломки устоявшихся в годы советского режима ценностей и убеждений.

В заключение хотелось подчеркнуть, что на основе использованного в работе исторического материала авторы смогли отразить цикличность исторического процесса, характеризующуюся периодами подъема и спада в развитии ОВД страны. При этом выявленные положения представляют значимость для составления более объективной оценки достижений, просчетов и ошибок общероссийской и краеведческой истории России.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Источники

Архивные

1. ГАВО. Ф. Р-905. Воронежская городская комиссия по делам бывших красногвардейцев и красных партизан. Оп. 1.
2. ГАВО. Ф. И-2. Оп. 9. Д. 453. Л. 20-29.
3. ГАВО. Ф. И-6. Оп. 2. Д. 365. Л. 36-36 об.

Опубликованные

1. Временное положение о милиции // Россия (1917, февраль-октябрь). Законы и постановления. Сборник указов и постановлений Временного правительства: Вып. 1-2. – Пг., 1917 1918. – 456 с.
2. Временное положение о подразделении муниципальной (местной) милиции Таганского РУВД
3. Инструкция чинам сыскных отделений. – Санкт-Петербург, 1910. – 224 с.
4. Крестьянские движения в России в 1901-1904 гг. : сборник документов / Под ред. А. М. Анфимова. – Москва : Наука, 1998. – 654 с.
5. Народное хозяйство в РСФСР в 1990 году (Статистический ежегодник). – Москва : Республиканский информационно- издательский центр, 1991. – 367 с.
6. Об упразднении Департамента полиции и об учреждении Временного управления по делам общественной полиции : Постановление Временного правительства. – Санкт-Петербург, 1917. – 564 с.
7. О переименовании Временного управления по делам общественной полиции в «Главное управление по делам милиции» : Постановление Временного правительства. – Санкт-Петербург, 1917. – № 191. – 1432 с.
8. Обзор Воронежской губернии за 1872 г. / Губернский статистический комитет. – Воронеж : типография Губернского правления, 1873. – 234 с.
9. Обзор Воронежской губернии за 1902 г. / Губернский статистический комитет. – Воронеж : типография Губернского правления, 1903. – 167 с.
10. Полное Собрание Законов Российской Империи. Т. V. № 3203.
11. Сборник циркуляров МВД. – Пг., 1917. – 345 с.
12. Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1917-1918 гг. Управление делами Совнаркома СССР. – Москва, 1942. – 1678 с.

13. О завершении эксперимента по организации охраны общественного порядка органами местного самоуправления : указ Президента РФ от 02 июня 2000 года № 1011 // СЗ РФ. – 2000. – № 23. – Ст. 238.

14. О полиции : Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 03.07.2016, с изм. от 19.12.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 04.07.2016) // СЗ РФ. – 2011. – № 7. – Ст. 900.

Литература

1. Ахмедов Ч. Н. Правоохранительная система Российской империи: исторический опыт формирования и структурирования : монография. – Санкт-Петербург, 2008. – 387 с.

2. Григорова В. А. Развитие Воронежской губернии в начале XX века сквозь призму экономических и политических проблем в контексте охраны правопорядка / В. А. Григорова, С. С. Журавлев [и др.]. – Воронеж : Воронежский институт МВД России, 2021. – 48 с.

3. Волохов В. Н. Муниципальная милиция в Российской Федерации: исторический опыт и перспективы: Документально-публицистическое исследование / В. Н. Волохов. – Москва : Издательство Главного архивного управления города Москвы, 2012. – 215 с.

4. Дорохов В. . Создание и деятельность органов охраны правопорядка новой России (февраль-октябрь 1917 г.) / В. Ж. Дорохов // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. – 2018. – № 3 (86). – 165 с.

5. Журавлёв С. С. Эволюция системы профессиональной подготовки сотрудников правоохранительной сферы России в исторической ретроспективе / С. С. Журавлёв // Общественная безопасность, законность и правопорядок в III тысячелетии. – 2020. – Ч. 3. – 359 с.

6. История полиции России. Т. I. Полиция Российской империи: в 3 т. Т. I / под ред. И. А. Калиниченко. – 2-е изд., доп. – Москва : Московский университет МВД России имени В. Я. Кикотя, 2019. – 296 с.

7. История полиции России. Том II. Милиция Советского Союза : в 3 т. Т. 2 / под ред. И. А. Калиниченко. – 2-е изд. доп. – Москва : Московский университет МВД России имени В. Я. Кикотя, 2019. – 314 с.

8. Министерство внутренних дел 1902–2002. Исторический очерк / Под общ. ред. Министра внутренних дел Российской Федерации. Р. Г. Нургалиева. – Москва : Объединенная редакция Министерства внутренних дел России, 2004. – 543 с.

9. Косенко А. А. Реформирование полиции Российской империи 1862–1917 годах / А. А. Косенко // Вестник Воронежского института МВД России. – 2014. – № 1. – 156 с.

10. Камалова Г. Т. Советская милиция в борьбе с преступностью в годы НЭПа / Г. Т. Камалова, Р. Ф. Зорина // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия : Право. – 2012. – № 43. – 167 с.

11. Киричек Е. В. Реформа полиции в России: проблемы и перспективы / Е. В. Киричек. – Москва : Власть. – 2014. – № 7. – 178 с.

12. Министерство внутренних дел России: 1802–2002. Исторический очерк в 2-х томах. Т. 1. – Санкт-Петербург, 2022. – 432 с.

13. Макаров И. И. Правовой эксперимент как метод совершенствования местного самоуправления / И. И. Макаров // Журнал российского права. – 2013. – № 10 (202). – 234 с.

14. Масловская М. В. Муниципальная милиция: опыт регионов / М. В. Масловская, А. В. Забненков // Проблемы права. – 2017. – № 5 (64). – 212 с.

15. Органы внутренних дел России: история становления и развития : учебное пособие / Под ред. А. Г. Фастова. – Волгоград : Волгоградская академия МВД России, 2005. – 226 с.

16. Перегудов А. В. Становление сыскной полиции в Воронеже в начале XX в. / А. В. Перегудов // Актуальные вопросы социально-гуманитарного знания. – 2023. – 359 с.

17. Плахтий Е. В. История органов внутренних дел / Е. В. Плахтий. – Екатеринбург : Уральский юридический институт МВД России, 2009. – 345 с.

18. Три века российской полиции: служение обществу – защита Отечеству! / А. Борисов, А. Малыгин, Р. Мулукаев. – Москва : РИПОЛ классик, 2016. – 605 с.

Интернет-ресурсы

1. Первые итоги аттестации: полиция осталась без 140 генералов. URL: <https://ria.ru> (дата обращения 02.10.2023).

Учебное издание

Виктория Александровна Григорова,
доктор исторических наук, доцент;
Сергей Сергеевич Журавлёв,
кандидат исторических наук;
Иван Алексеевич Бобровский

**ОРГАНЫ ПРАВОПОРЯДКА
В ПЕРЕХОДНЫЕ ПЕРИОДЫ РОССИЙСКОЙ ИСТОРИИ XX ВЕКА
(РОССИЙСКАЯ ИМПЕРИЯ – СССР – РФ)**

Учебное пособие

В авторской редакции
Компьютерный набор С. С. Журавлёва

Объем 1,72 МБ

Воронежский институт МВД России
394065, Воронеж, просп. Патриотов, 53