

Министерство внутренних дел Российской Федерации
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ КАЗЕННОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«БЕЛГОРОДСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ИМЕНИ И.Д. ПУТИЛИНА»
(БЕЛ ЮИ МВД РОССИИ ИМЕНИ И.Д. ПУТИЛИНА)

УДК 34

Рег. № НИОКТР 01240381

Рег. № ИКРБС

УТВЕРЖДАЮ

Начальник
Бел ЮИ МВД России
имени И.Д. Путилина
канд. юрид. наук, доцент

А.Н. Александров

« » ноября 2024 г.

ОТЧЕТ
О НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЙ РАБОТЕ

ИСТОРИЯ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
(заключительный)

(п. 35 Плана-графика научной деятельности Бел ЮИ МВД России
имени И.Д. Путилина на 2024 г.)

Руководитель НИР,
начальник кафедры
государственно-правовых дисциплин
канд. юрид. наук, доцент

В.А. Лысенко

Белгород 2024

СПИСОК ИСПОЛНИТЕЛЕЙ

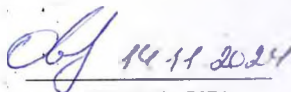
Руководитель НИР,
Начальник кафедры
государственно-правовых
дисциплин
канд. юрид. наук, доцент

 14.11.2024

подпись, дата

В.А. Лысенко
(раздел 1, 2, 3)

Отв. исполнитель НИР,
Заместитель начальника
кафедры государственно-
правовых дисциплин
канд. юрид. наук, доцент

 14.11.2024

подпись, дата

О.В. Котарская
(раздел 13, 14, список
использованных
источников)

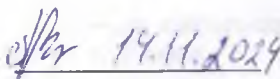
Исполнители НИР:
профессор кафедры
государственно-правовых
дисциплин
док. филос. наук

 14.11.24

подпись, дата

А.В. Римский
(введение, раздел 7, 8,
15, 16, заключение)

доцент кафедры
государственно-правовых
дисциплин
канд. истор. наук

 14.11.2024

подпись, дата

С.Е. Воробихин
(раздел 4, 5, 6)

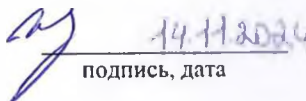
преподаватель кафедры
государственно-правовых
дисциплин

 14.11.2024

подпись, дата

А.Г. Малахов
(раздел 9, 10, 11, 12)

Нормоконтроль

 14.11.2024

подпись, дата

О.А. Житничева

РЕФЕРАТ

Отчет 439 с., 47 источн.

ИСТОРИЯ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ, РЕГУЛЯРНАЯ ПОЛИЦИЯ, ОБЩАЯ ПОЛИЦИЯ, МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ, ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Объектом исследования является система органов внутренних дел в процессе исторического становления и развития как неотъемлемый структурный элемент системы правоохранительных органов Российской Федерации.

Цель исследования: формирование у обучающихся прочных понятий исторического развития правоохранительных государственно-правовых институтов, широкого юридического и политического кругозора, необходимого специалисту с высшим юридическим образованием. Являясь важной составной частью одной из фундаментальных юридических дисциплин – отечественной истории государства и права, изучаемых в высших учебных заведениях, история органов внутренних дел призвана создать необходимую базу для последующего изучения учебных курсов, оказать содействие в воспитании необходимых моральных и профессиональных качеств будущих сотрудников полиции.

Методология исследования: применены методы диалектики, системный, комплексный, целевой подход к изучаемой проблеме, логические приемы, общесоциологические и правовые методы (системный, исторический, формально-юридический, сравнительно-правовой).

Практическая значимость исследования заключается в том, что его результаты могут быть использованы обучающимися, профессорско-преподавательским составом образовательных организаций МВД России в образовательном процессе образовательных организаций системы МВД России при изучении учебных дисциплин «История государства и права России» и «История органов внутренних дел».

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	5
ОСНОВНАЯ ЧАСТЬ ОТЧЕТА О НИР	11
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	36

ВВЕДЕНИЕ

Важной составной частью отечественной истории государства и права является история органов внутренних дел. Соответственно, чтобы понять современную систему правоохранительных органов, нужно знать, как они возникли, какие основные этапы прошла в своем развитии, какие причины влияли на ее образование, становление, развитие, изменение их формы и содержания.

История во все времена имела не только познавательные, но и практическое значение. Еще древние римляне говорили: «История – учитель жизни». Сегодня это изречение приобретает особенно актуальное значение. Можно без преувеличения сказать, что без глубокого знания истории, без овладения накопленным человеческим опытом нельзя решать сложные современные задачи во всех сферах общественной жизни, в том числе и в сфере охраны правопорядка, борьбы с преступностью. Курс истории органов внутренних дел является специальным курсом, дающим обучающимся историческую основу их подготовки, он подкрепляет знания, полученные в результате изучения других дисциплин историческим опытом развития органов внутренних дел на территории нашей страны.

Введенная в 1992 г. «История органов внутренних дел», является специальной историко-юридической дисциплиной, то есть изучается только в учебных заведениях готовящих специалистов для правоохранительных органов. Включение данного курса в учебную программу обусловлено тем, что организация эффективной борьбы с преступностью невозможна без учета исторического опыта борьбы с правонарушениями. Обеспечивая специальную историко-правовую подготовку, она призвана также составить соответствующую основу для восприятия других учебных дисциплин.

История органов внутренних дел исследует возникновение, развитие, функционирование системы органов внутренних дел, анализирует содержание государственно-правовых процессов, развивающихся в определенном времени

и пространстве, исследует присущие им причинно-следственные связи и раскрывает конкретно-исторические закономерности.

История органов внутренних дел, являясь важной составной частью отечественной истории государства и права в числе важнейших проблем конкретно-исторически изучает особенности функционирования системы правоохранительных органов, их влияние на процессы возникновения и развития прав человека и гражданина, правового государства, федерализма, разделения властей и прочее в нашей стране. Она дает возможность учитывать достижения прошлого, равно как и учиться на ошибках, чтобы их не повторять.

Таким образом, история органов внутренних дел изучает систему правоохранительных органов в процессе их возникновения и развития в определенной конкретно-исторической обстановке, в хронологической последовательности, на основе выявления как общеисторических закономерностей этих процессов, так и закономерностей, действующих в рамках исторических эпох, которые являются важнейшими ступенями в развитии конкретных обществ.

Объектом изучения учебной дисциплины «История органов внутренних дел» является система органов внутренних дел в процессе исторического становления и развития как неотъемлемый структурный элемент системы правоохранительных органов Российской Федерации.

Предметом истории органов внутренних дел России являются:

- изучение процесса возникновения и развития системы органов внутренних дел дореволюционной России, рассмотрение организационной структуры и деятельности таких ключевых звеньев системы, как полиция, тюремные учреждения, пожарная охрана и других органов, характеристика их сущности, особенностей комплектования и обучения;

- изучение основных закономерностей становления и развития органов внутренних дел советского государства, системы управления ими, форм и методов деятельности, раскрытие их роли в решении важнейших государственных задач;

– анализ исторического опыта как фактора совершенствования деятельности органов внутренних дел в современных условиях.

Стоит отметить, что в предмет курса входят и учреждения специально предназначенные для осуществления борьбы с преступностью, в первую очередь полиция и милиция. Кроме того, в сфере изучения находятся, органы, в ведение которых в значительной степени входит защита правопорядка:

– органы защиты государственной безопасности, разведки и контрразведки (тайный приказ, жандармерия).

– органы юстиции (суды и прокуратура).

– финансовые органы (налоговая полиция, таможня).

Понятно, что история данных учреждений рассматривается ни сама по себе, а лишь постольку, поскольку они задействованы в охране общественного порядка и борьбе с уголовной преступностью.

Основная цель изучения данного курса в учреждениях высшего образования МВД России состоит в формировании у обучающихся прочных понятий исторического развития правоохранительных государственно-правовых институтов, широкого юридического и политического кругозора, необходимого специалисту с высшим юридическим образованием. Являясь важной составной частью одной из фундаментальных юридических дисциплин – отечественной истории государства и права, изучаемых в высших учебных заведениях, история органов внутренних дел призвана создать необходимую базу для последующего изучения учебных курсов, оказать содействие в воспитании необходимых моральных и профессиональных качеств будущих сотрудников полиции.

Курс истории органов внутренних дел является не общеисторическим, а специально-историческим. Поэтому цель изучения данной дисциплины заключается в обеспечении специальной исторической подготовки курсантов и слушателей, в подкреплении материала, который они получают в результате изучения общегуманитарных, управленческих и других дисциплин, знанием

исторического опыта развития органов внутренних дел, что имеет большое теоретическое и практическое значение.

Задачи, стоящие перед курсом истории органов внутренних дел, можно разделить на две группы – задачи общего характера и непосредственные, конкретные задачи.

Задачи общего характера раскрывают назначение курса в целом, показывают его место и роль в системе изучаемых учебных дисциплин в том объеме знаний, который дается курсантам и слушателям в процессе их обучения.

Курс истории органов внутренних дел является специальным курсом, дающим обучающимся историко-правовую основу подготовки, подкрепляя знания, полученные ими в результате изучения общественных, управленческих и других дисциплин, историческим опытом развития органов внутренних дел.

Таким образом, история органов внутренних дел призвана обеспечить специальную историко-правовую подготовку курсантов и слушателей, составить исторический фундамент их теоретических и практических знаний.

Непосредственными задачами курса являются:

- глубокое овладение курсантами и слушателями знаниями о возникновении и развитии органов внутренних дел России, выработка объективной оценки их деятельности на различных исторических этапах с учетом конкретных условий;

- рассмотрение места и роли органов внутренних дел в механизме государства;

- приобретение обучающимися необходимого для профессионального выполнения служебных обязанностей объема знаний;

- формирование у курсантов и слушателей государственного патриотизма, гордости за свою службу в органах внутренних дел России, других высоких моральных качеств, необходимых работникам правоохранительных органов;

– расширение у обучающихся юридического и политического кругозора, содействие формированию и развитию их теоретического мышления и правовой культуры;

– изучение опыта комплектования и обучения, форм и методов деятельности органов внутренних дел дореволюционной России, советского государства и постсоветской России, использование положительного опыта в практической работе. Причем речь идет не о простом копировании, а о творческом использовании опыта прошлого в современных условиях.

История органов внутренних дел, являясь важной составной частью отечественной истории государства и права, тесно связана с теорией государства и права. Отечественная история государства и права и история органов внутренних дел исследуют государственно-правовой процесс в его пространственно-временной определенности и выявляет конкретно-исторические закономерности, то есть «историческое». Теория государства и права, опираясь на научные результаты историко-юридических исследований, формулирует, открывает наиболее общие закономерности возникновения, развития и функционирования государства и права, т.е. «логическое». В итоге научно обоснованное раскрытие сути государственно-правового процесса предполагает тесное взаимодействие этих наук.

История органов внутренних дел и история государства и права зарубежных стран сообща решают задачи, стоящие перед историко-юридической наукой, но различаются по предмету. История государства и права зарубежных стран и история органов внутренних дел совместно с отечественной историей государства и права, теорией государства и права и историей политических и правовых учений образуют группу теоретико-исторических наук, составляющих теоретическое, а если говорить в более широком плане, гносеологическое основание отраслевых юридических наук. Они формулируют значительную часть понятийного аппарата юриспруденции.

История органов внутренних дел, как составная часть отечественной истории государства и права, является частью специального юридического

образования. Она также тесно соприкасается, взаимодействует с целым рядом сугубо юридических дисциплин.

Таким образом, в настоящее время большое внимание уделяется становлению более совершенной системы органов внутренних дел, отвечающей современным требованиям. Мероприятия по организации управления, повышению эффективности деятельности органов внутренних дел должны осуществляться на глубокой научной основе, с учетом многих факторов – политических, экономических, социальных, технических, психологических, правовых, исторических. Знание истории органов внутренних дел позволит избежать многочисленных ошибок в создании структуры, определении принципов деятельности правоохранительных органов, которым изобилует наша отечественная история.

ОСНОВНАЯ ЧАСТЬ ОТЧЕТА О НИР

Учебник состоит из введения, шестнадцати разделов, заключения и списка использованных источников.

Во введении обозначена актуальность исследования, определены задачи.

Раздел 1. Организация охраны порядка и борьба с преступностью на Руси в IX - XVII веках.

Раздел 2. Регулярная полиция в период абсолютной монархии. Охрана порядка, общеуголовный и политический сыск в XVIII веке.

Раздел 3. Создание и компетенции МВД Российской империи.

Раздел 4. Общая полиция в первой половине XIX века.

Раздел 5. Политическая полиция в первой половине XIX века.

Раздел 6. Деятельность МВД по охране общественного порядка в период подготовки и проведения реформ и контрреформ второй половины XIX века.

Раздел 7. Реформа политического сыска в последней трети XIX – начале XX веков.

Раздел 8. МВД в период революций XX века.

Раздел 9. Органы охраны общественного порядка и борьбы с преступностью в период становления Советской власти.

Раздел 10. Органы внутренних дел в условиях Новой экономической политики.

Раздел 11. Органы внутренних дел в период форсированной модернизации советского общества.

Раздел 12. Органы внутренних дел в годы Великой Отечественной войны.

Раздел 13. Органы внутренних дел в послевоенный восстановительный период.

Раздел 14. Реформа органов внутренних дел в период «оттепели».

Раздел 15. Укрепление системы органов внутренних дел во второй половине 60-х – 80-е годы.

Раздел 16. Органы внутренних дел на современном этапе развития российского общества.

В первом разделе раскрыты особенности поддержания порядка после образования Древнерусского государства в IX-XII вв.

Древнерусское государство, как и любая другая раннефеодальная монархия, возникшая из недр первобытнообщинного строя, характеризуется сравнительно небольшим и слабо дифференцированным государственным аппаратом. В силу этого одни и те же государственные органы были многофункциональными, осуществлявшими, наряду с другими, работу по охране общественного порядка, с одной стороны государственным аппаратом, с другой стороны, органом самоуправления – вервью (общиной). Последняя несла ответственность за состояние спокойствия и была обязана организовывать поиск и задержание преступника на всей территории [1].

Древнерусское государство представляло собой раннефеодальную монархию, возглавляемую киевским князем. По уровню государственной организации, развитию хозяйства, культуры, правовому регулированию социально-экономических отношений граждан оно было одним из наиболее передовых в Европе конца IX – середины XII веков.

Полицейские функции в исследуемый период осуществляли князья, и их администрация: наместники, волостели, посадники, дружинники вирники и др., а также само население.

После образования Русского централизованного государства и свержения монголо-татарского ига возникает необходимость в создании специальных учреждений, которые руководили бы военными, иностранными, земельными, судебными и другими делами. В этой связи начали развиваться в органах дворцового управления особые ведомственные *«пути»*, *«избы»*, управляемые боярами или дьяками. Позже они развивались в сложные и постоянные присутственные места – *приказы*, когда определенная группа вопросов стала поручаться («приказываться») какому-либо боярину, вокруг которого складывался постоянный штат дьяков и подьячих. Приказная система была

типичным проявление феодальной организации государственного управления. В ее основе лежали принципы нераздельности административной и судебной власти. Приказы были функциональные и территориальные, дворцовые и общегосударственные. Ряд приказов выполнял и полицейские функции – обеспечение порядка в населенных пунктах, на дорогах, сбор платежей и налогов и др. [2].

В первом правовом сборнике российского государства – «Русской Правде» не упоминается такие виды наказания, как лишение свободы или смертная казнь, но на практике арестованных правонарушителей, особенно «государевых обидчиков», до суда содержали в *подвалах, клетях, земляных тюрьмах*, а после расследования дела иногда применялось и лишение жизни. В «Русской Правде» упоминается, в основном, такой вид наказания, как «вира» – *штраф* [3].

В рамках второго раздела проанализировано создание регулярной полиции в XVIII веке.

Начало XVIII столетия в истории России являлось переломным. Это, прежде всего, связано с реформаторской деятельностью Петра I, который значительно ускорил социальное, экономическое и политическое развитие России. Укрепление единовластия сопровождалось многообразными коренными реформами всех сторон жизни общества. Именно в условиях радикальных преобразований царская власть распространилась на все основные сферы деятельности [4].

В XVII–XVIII вв. в России завершается централизация государственной власти, утверждается самодержавная форма правления в виде абсолютной монархии, реформируется весь государственный механизм, в том числе его правоохранительная часть [5].

На этом этапе истории российского государства важная роль отводится полиции, выполняющей полицейские функции.

Регулярная полиция как система органов надзора и принуждения, предназначенных для поддержания общественного порядка, борьбы с

преступностью, обеспечения безопасности граждан, а также для защиты существующего государственного строя начала создаваться в России при Петре I. К этому времени относится создание исполнительной полиции как особой системы органов в механизме государственной власти. При Петре I в законодательстве впервые появляется и заимствованный из Западной Европы термин «полиция».

Во второй четверти XVIII века происходит сокращение созданного Петром I государственного аппарата общая регулярная полиция не только выжила, но и после временного упадка получила значительное развитие. Полиция стояла в стороне от активной политической деятельности, не принимала непосредственного участия в частых тогда дворцовых переворотах, поэтому после очередной смены власти она оказывалась в неблагоприятном положении.

Ослабление полиции после смерти Петра I было непродолжительным. После утверждения высшей власти органы полиции укрепляются. Главная полицмейстерская канцелярия переходит в непосредственное подчинение *Верховного тайного совета*. Смерть *Екатерины I* (1727г.) и провозглашение императором двенадцатилетнего *Петра II* серьезно не отразились на полиции, т. к. у власти оставался Верховный тайный совет, а первый генерал-полицмейстер накануне пал в политической борьбе.

После вступления на престол *Анны Иоанновны* и падения Верховного тайного совета (1730 г.) власть фактически переходит к прибалтийским немцам во главе с Бироном, при котором первоначально ослабевает интерес правительства к полиции. Полиция переживает упадок. Однако это продолжалось не долго.

Петр III, вступив на престол (в 1761 г.) отдал от себя полицию. Главная полицмейстерская канцелярия уже в который раз была подчинена Сенату. В Москве была учреждена особая должность генерал-полицмейстера, который был подчинен генерал-полицмейстеру в Петербурге [6].

Значительные изменения в развитии российской полиции произошли во второй половине XVIII в.

По штатному расписанию центральное полицейское управление вновь возглавил *генерал-полицмейстер*. В *Главной полицмейстерской канцелярии* было определено 3 советника (1 коллежский и 2 надворных) и 1 ассессор. Во главе Московской полицмейстерской канцелярии было вновь определен обер-полицмейстер, а также – советник (коллежский) и ассессор. В 1706 г. в помощь генерал-полицмейстеру был опять определен обер-полицмейстер в чине полковника. Надзор за съезжими дворами в Петербурге поручен особому премьер-майору.

Функции городничего были аналогичны функциям земского исправника. Статьи Учреждений для управления губерний, регулировавшие компетенцию городничих, едва ли не дословно повторяли положения, закреплявших правомочия нижнего земского суда и земского исправника. Различия между ними определялись особенностями подвластных им территорий.

Первоначально губернская реформа проводилась в Европейской России. Задержано было распространение действия Учреждений для управления губерний на Сибирь, только в 1782 г. был издан указ о введении их в действие на Украине, в 1783 г. – в Прибалтике (однако в Риге указом того же, 1783 г., сохранялся полицейский департамент местного магистрата). [7].

В третьем разделе раскрыты основные направления деятельности Министерства полиции как органа охраны порядка, внутренней безопасности и контроля за соблюдением законности.

В начале XIX века в 1802 году было учреждено Министерство внутренних дел, которое в результате объединило в единой системе весь полицейский аппарат, не составлявший единого организационного целого. В полном объеме это произошло в 1880 году с образованием в составе МВД Департамента полиции.

В Манифесте от 25 июля 1811 года было объявлено о введении Положения о министерствах в России и о создании Министерства полиции. В

силу важности функций, возлагавшихся на Министерство полиции, для него первого было разработано «Учреждение и наказ министру полиции», ставшее нормативной основой его организации и деятельности. Первым министром полиции был назначен генерал-адъютант императора Александра I А.Д. Балашов.

В 1809 году М.М. Сперанский разработал обширный проект, который назывался *«Введение к Уложению Государственных законов»*. Данный проект предусматривал реорганизацию системы управления Российской империей на основе присущего правовому государству принципу разделения властей. При этом предусматривалось создание центрального представительного органа с законодательными функциями – Государственной думы. Данный орган должен был ограничивать власть монарха, без одобрения Государственной думы ни один закон не мог вступить в законную силу. По плану М.М. Сперанского, право направлять депутатов в Думу получали дворяне и другие владельцы недвижимости. Судебная власть сосредоточивалась в Сенате, а исполнительная власть – в министерствах. Предполагалось также создание Государственного совета как верхней палаты будущего парламента, а министерства должны были подвергнуться существенным преобразованиям [8].

Манифест 25 июля 1810 года «О разделении Государственных дел на особые управления, с означением предметов, каждому Управлению подлежащих» предусмотрел все государственные дела разделить на пять главных частей. При этом управление внутренней безопасностью возлагалось на организованное *Министерство полиции*. В дальнейшем манифесты 25 июня 1811 года «Общее учреждение министерств» и «Учреждение Министерства Полиции» завершили организацию полицейской системы управления путем выделения из состава Министерства внутренних дел самостоятельного ведомства – Министерства полиции, которое просуществовало до 1819 года. Опыт создания специального Министерства полиции продемонстрировал актуальность вопросов централизации и исключительности отправления

полицейских функций в государстве. В.П. Кочубей в 1819 году был вновь назначен на пост министра внутренних дел. Он обосновал перед императором необходимость возвращения функций управления полицией в Министерство внутренних дел и ликвидацию Министерства полиции. После смерти в 1819 году министра полиции С.К. Вязмитинова нового назначения на этот пост не последовало. Руководство министерством временно было передано председателю Комитета министров, а затем его органы стали частью структуры Министерства внутренних дел. Ликвидация Министерства полиции, созданного в 1810 году, и передача его функций в Министерство внутренних дел большинством его современников оценивается как правильное решение. Однако не стоит забывать о том, что при всех своих недостатках, деятельность Министерства полиции на протяжении почти десятилетия, особенно в годы войны, по обеспечению внутренней безопасности государства заслуживает положительной оценки [9].

С петровских времен регулярная полиция России была военизирована, обладала одной кровеносной кадровой системой с Вооруженными силами, комплектовалась рекрутскими наборами. Начальствующие чины полиции были в большинстве своем выходцами из армейской офицерской среды. Полиция и армия России исповедовали единый нравственный кодекс честного выполнения долга и верности присяге.

Создание в 1802 году Министерства внутренних дел, в котором сосредотачивалась руководство полицейскими учреждениями, позволило более эффективно управлять ими производить изменения в их организации, деятельности, с учетом социально-экономических демократических, политических факторов. В то же время функции, компетенция полиции в начале XIX в. в основном остались такими, какими они были определены еще в конце XVIII в.

Образование Министерства полиции в 1811 году с неудовольствием было воспринято значительной частью влиятельных государственных и общественных деятелей. Практика функционирования Министерства полиции

доказала, что его учреждение не дало ожидаемого результата. Наоборот усложнило и запутало взаимодействие местных органов. Образование Министерства полиции не дало ожидаемого правительством улучшения деятельности местной администрации, привело к увеличению потока жалоб и обвинений во взяточничестве. Предлагалось вернуть функции управления полицией в Министерство внутренних дел. Ликвидация министерства была предпринята.

В четвертом разделе раскрыты основные направления деятельности Министерства полиции как органа охраны порядка, внутренней безопасности и контроля за соблюдением законности.

После реорганизации 1880 года МВД заняло главенствующее место в государственном механизме, а его руководитель стал фактически первым министром империи, обладая уникальной по объему компетенцией. Кроме борьбы с преступностью в его ведении находилась значительная часть внутренних функций государства.

Структура министерства по своим функциям делилась на полицию безопасности и полицию благосостояния. Под первой понималась борьба с преступностью и охрана правопорядка, под второй - управление значительной частью внутренних функций государства. Министр, среди прочего, разрешал созыв земских собраний и утверждал их постановления, а также постановления городских дум. Выдавал разрешения на открытие периодических изданий и прекращал их выпуск. Утверждал постановления дворянских собраний. Разрешал переход из одного вероисповедания в другое. Руководил санитарными мероприятиями. Утверждал комитеты для строительства казенных зданий. Назначал и увольнял земских исправников и устанавливал размеры некоторых сборов. В сфере полиции безопасности министр осуществлял высшее руководство всей полицией империи.

К местным органам Министерства внутренних дел относились губернские жандармские управления, в задачу которых входило производство дознаний по государственным и наиболее тяжким уголовным преступлениям.

Правовое положение губернских жандармских управлений было уникальным. Как часть государственной полиции они входили в систему Министерства внутренних дел. Однако были совершенно независимы от губернаторов, потому что юридически жандармерия представляла собой воинскую часть и состояла на бюджете Военного министерства, входя в то же время в структуру Министерства внутренних дел. Жандармы подчинялись только своему начальству - штабу и командиру корпуса. Даже Департамент полиции, который руководил работой губернских жандармских управлений, не имел власти в отношении личного состава корпуса. Наказать или поощрить жандарма, а также переместить его на другую должность могло только жандармское начальство. Губернаторы пытались подчинить себе жандармерию, однако вплоть до февраля 1917 г. жандармы оставались независимыми от губернских властей [10].

С 1883 года Департамент полиции МВД состоял из пяти делопроизводств.

В 1906 году по инициативе П.А. Столыпина в МВД была образована комиссия для подготовки реформы полиции, что, естественно, должно было повлечь и изменения в структуре центрального аппарата МВД. Комиссия, руководимая заместителем министра А.А. Макаровым, работала до 1911 года, но безрезультатно. После смерти П.А. Столыпина она была ликвидирована. Власть отказалась от идеи реформы центрального аппарата министерства внутренних дел и полиции империи. Его структура и функции оставались практически неизменными до февральской революции в России 1917 года [11].

В пятом разделе рассмотрена возможность присоединения особенной канцелярии Министерства внутренних дел к Собственной Его Императорского Величества канцелярии.

В 1826 году в составе Собственной Его Императорского Величества (СЕИВ) канцелярии было создано новое III Отделение, ставшее вскоре известным как орган политической полиции. Ужесточение политического режима в стране после восстания декабристов, рост числа крестьянских

выступлений, появление такого нового для России явления, как волнения среди мастеровых, существенно сказались на деятельности охранительной системы. Это не могло не оказать своего влияния на строительство и деятельность органов охраны порядка в стране: полицию, жандармерию, внутреннюю стражу.

Различные учреждения для специального преследования и расправы по политическим преступлениям существовали ещё в XVIII века. Таковы были при [Петре I](#) и [Екатерине I](#) *Преображенский приказ* и *Тайная канцелярия*, слившиеся потом в одно учреждение; при [Анне Иоанновне](#) и [Елизавете Петровне](#) – *Канцелярия тайных розыскных дел*; в конце царствования [Екатерины II](#) – *Тайная экспедиция* [12].

После восстания декабристов в 1826 г. было создано III отделение СЕИВ. Как орган политической полиции, в его состав была включена и особенная канцелярия МВД.

Первоначально III отделение состояло из *четырёх экспедиций*. В дальнейшем функции экспедиций были перераспределены, образована новая, 5-я экспедиция, а 3-я экспедиция была разделена на два отдела и особое делопроизводство (с чиновником особых поручений во главе).

10 марта 1869 г. в 3-й экспедиции сосредоточились все дела высшей полиции, а дела, не относящиеся к последней, были переданы в 4-ю экспедицию.

1-я экспедиция (1826–1880) ведала делами, имевшими «особо важное значение», независимо от их принадлежности к сфере деятельности других экспедиций (с сентября 1866 г. эти дела перешли в 3-ю экспедицию), осуществляла наблюдение за общественным мнением («состоянием умов»), составляла общие и частные обзоры важнейших событий в стране, вела наблюдение за общественным и революционным движением и деятельностью отдельных лиц (революционеров, общественных деятелей, деятелей культуры, науки, литературы и искусства), ведала организацией политического сыска и следствия, заключением в крепость, ссылкой на поселение, высылкой под

надзор полиции, надзором за состоянием мест заключения, сбором сведений о злоупотреблениях высших и местных чиновников, ходе дворянских выборов, рекрутских наборов, об отношении к России иностранных правительств (до середины 1866 г.).

2-я экспедиция (1826–1880) осуществляла надзор за деятельностью сект и распространением религиозных культов, хозяйственное заведование общегосударственными политическими тюрьмами (Петербургская Петропавловская крепость, Шлиссельбургская крепость, суздальский Спасо-Евфимьевский монастырь, Шварцгольмский дом); принимала меры по борьбе с особо опасными должностными и уголовными преступлениями; собирала сведения о деятельности общественных организаций (культурных, просветительных, страховых обществ), о различных изобретениях, усовершенствованиях и открытиях, а также о фальшивомонетчиках, рассматривала прошения, жалобы, доносы и составляла доклады по ним; проводила надзор за решением гражданских дел (по разделам земли и имущества, случаям супружеской неверности и пр.); комплектовала штаты III отделения и распределяла обязанности между структурными подразделениями.

3-я экспедиция (1826–1880; 1866–1869 – разделена на два отдела) первоначально осуществляла наблюдение за пребыванием иностранцев в России (контроль за их приездом, отъездом и т. д.) и контрразведку. С середины 1866 г. к ней перешли функции 1-й экспедиции по наблюдению за общественным и революционным движением и по производству дознаний по политическим делам, кроме наблюдения за «внешней политикой», возложенного на отдельного чиновника особых поручений (А. Ф. Шульц). С 1873 г. в связи с ликвидацией 4-й экспедиции ее функции по сбору сведений о происшествиях на территории России (в том числе на железных дорогах) также были возложены на 3-ю экспедицию

4-я экспедиция (1826–1873) осуществляла сбор информации о важнейших событиях (крестьянских волнениях, волнениях в городах и т. п.), мероприятиях

правительства по крестьянскому вопросу; о видах на урожай, снабжении населения продовольствием, о ходе торговли, ярмарках. В экспедицию поступали донесения из действующей армии, сведения о столкновениях и инцидентах на границах империи. 4-я экспедиция руководила борьбой с контрабандой, собирала сведения о злоупотреблениях местной администрации и о происшествиях (пожары, стихийные бедствия).

5-я экспедиция (1842–1880) заведовала драматической цензурой, осуществляла: надзор за книгопродавцами, типографиями, изданием и обращением «публичных известий» (афиш); ведала изъятием запрещенных книг, составлением каталогов вновь пропущенных из-за границы книг и (в 1842–1865) разрешением изданий новых сочинений и переводов, а также вела наблюдение за периодическими изданиями.

1 июля 1836 года было Высочайше утверждено Положение о корпусе жандармов.

В шестом разделе дана оценка Полицейской реформе Александра II.

Во второй половине XIX века по инициативе императора Александра II в 60-70-х годах в России были проведены крупнейшие преобразования, обеспечивающие переход от феодального государства к буржуазному. Было ликвидировано крепостное право, введенное местное самоуправление, создана новая судебная система, проведена военная реформа. И уже в ходе подготовки всех этих крупных изменений стало ясно необходимость в проведении преобразований органов охраны правопорядка.

Одним из последствий модернизации российского общества стала необходимость укрепления правоохранительной системы в связи с ростом общеуголовной и политической преступности.

25 декабря 1862 г. император утвердил *«Временные правила об устройстве полиции в городах и уездах губерний»*. Основу нового законодательного акта составили положения «Учреждения для управления губерний» (1775), «Устава благочиния или полицейского» (1782), «Положения о земской полиции» (1837), в которые были внесены определенные изменения.

Правила объявлялись временными, призванными «поправить строй уездной полиции до совершения полной реформы полицейского управления». В соответствии с ними изменялась структура полиции, порядок назначения должностных лиц и принятия управленческих решений. Ранее организационно обособленные земская и городская полиция объединялись в единую общую уездную полицию, ведению которой отныне подлежал не только уезд, но все уездные, безуездные города, посады, местечки и селения, располагавшиеся на его территории. Объединение осуществлялось путем упразднения городничих правлений, должностей городничих и полицмейстеров и вхождения их аппаратов в состав земских судов, которые стали называться уездными полицейскими управлениями. Земские исправники переименовывались в уездных исправников. Исключение из общего правила составили губернские и некоторые крупные города, посады и местечки, перечисленные в специальном приложении, где организовывалась своя городская полиция, не попадавшая под юрисдикцию уездной. В отличие от земских исправников, избиравшиеся местным дворянством, уездные исправники, полицмейстеры и их помощники определялись и увольнялись губернатором или генерал-губернатором [13].

В седьмом разделе рассмотрена общеевропейская проблема борьбы с политическим терроризмом.

Конец 70-х – начало 80-х годов XIX века характеризуется новым обострением социально-политической обстановки в стране, подъемом революционного движения и распространением терроризма. Проблема борьбы с терроризмом не является новой для России. Терроризм зародился в Российской империи в 70-е годы XIX века. Исторический опыт борьбы с этим негативным явлением в России в конце XIX – начале XX века сегодня приобретает особое значение, так как именно тогда была создана система государственных органов, осуществлявших борьбу с террористическими проявлениями в обществе. Опыт прошлого позволяет учесть негативные и позитивные факторы борьбы с терроризмом и создать эффективную систему противодействия этому явлению.

Новым этапом в развитии центрального аппарата Министерства внутренних дел стал 1880 год. В конце 70-х годов страна переживала внутривластный кризис, обусловленный сложным положением в деревне, расстройством финансовой системы, вызванным во многом издержками русско-турецкой войны 1877-1878 гг. В это время власть впервые столкнулась с таким явлением, как политический терроризм, к которому стала прибегать партия «Народная воля». III Отделение Собственной Его Императорского Величества канцелярии как орган политической полиции оказалось несостоятельным в борьбе с террористами. В 1878 году ими был убит начальник III Отделения Н.В. Мезенцев, а в феврале 1880 г. организован взрыв в Зимнем дворце. Несколько террористических актов против видных государственных чиновников было совершено в провинции [14].

В восьмом разделе дана оценка деятельности МВД в период революций XX века.

Массовое распространение в России в исследуемый период получил революционный террор. В течение 12 месяцев, начиная с октября 1905 года, 3611 чиновников всех рангов было убито и ранено на территории империи. К концу 1907 года общее число убитых или раненых чиновников приблизилось к 4500. При этом нередко страдали не состоящие на государственной службе лица, случайно оказавшиеся поблизости. При совершении террористических актов в период 1905 – 1907 года было убито 2 180 и ранено 2 530 частных лиц.

Манифест 17 октября 1905 года, объявивший политические права и свободы, учреждение законодательной Государственной Думы обусловил изменения в государственном аппарате, и в одном из его основных звеньев - МВД. Осенью 1905 года в МВД было создано *Особое делопроизводство по выборам в Государственную Думу и Государственный Совет*. Оно призвано было координировать деятельность местных органов по подготовке и проведению выборов.

Полицейская служба России представляла собой сложную организацию без единой и четкой законодательной регламентации. Она складывалась

постепенно и не по одному образцу. Полиция делилась на *общую и политическую, наружную и внутреннюю, конную и пешую, городскую и уездную, существовала полиция сыскная, фабричная, железнодорожная, портовая, речная, горная, волостная, сельская* и пр. Реорганизация и укрепление полиции требовалось и в связи с аграрной реформой, так как она приводила к распаду крестьянской общины, а значит и к ослаблению внутреннего социального контроля. В 1910-е гг. сельское общество столкнулось с массовым хулиганством молодежи [15].

В результате февральских революционных событий 1917 г. произошло падение самодержавия в России. Временное правительство стало высшим органом государства, которому оказались подчинены все сохранившиеся имперские государственные учреждения. Началась перестройка государственного аппарата, чему в немалой степени способствовало давление революционных масс.

Манифест 17 октября 1905 года объявил политические права и свободы, учреждение законодательной Государственной Думы и др. В начале XX века создаются специальные органы, которые занимались оперативно-розыскной работой. 6 июля 1908 г. был принят закон «Об организации сыскной части», в соответствии с которым в городах и уездах при полицейских управлениях были созданы сыскные отделения. В задачу этих органов входили оперативно-розыскные мероприятия и производство дознаний по уголовным делам

В начале XX в. полицейская система Российской империи постепенно совершенствовалась, развивались положительные тенденции, сложившиеся еще в XIX в. Некоторые ее службы не уступали уровню организации полицейских структур западных государств. Однако требовалось коренное реформирование российской полиции, ее функций, методов деятельности, правовой регламентации. Подобное реформирование оказалось невозможным в сложных социально-политических условиях [16].

В девятом разделе рассмотрено провозглашение Советской власти и создание Народного Комиссариата внутренних дел (НКВД) Советской России.

Победой Февральской революции 1917 года завершилась эпоха самодержавия в России. Всего восемь месяцев находилось у власти Временное правительство, показав за это короткое время свою несостоятельность.

25 октября (7 ноября) 1917 года вооруженное восстание в Петрограде солдат гарнизона, матросов Балтийского флота и рабочих-красногвардейцев победило. Буржуазное Временное правительство было свергнуто, власть перешла в руки Советов.

Одним из необходимых условий защиты революции и успешного строительства нового общества в этот период являлось наведение и поддержание в стране твердого революционного порядка. Эта задача была возложена на специальные органы, в том числе и рабоче-крестьянскую милицию.

25–26 октября (7-8 ноября) 1917 г. на II Всероссийском съезде Советов было создано однопартийное большевистское правительство – *Совет Народных Комиссаров* (СНК), которое состояло из тринадцати наркоматов, включая Народные комиссариаты внутренних дел (НКВД) и юстиции (НКЮ) РСФСР. Председателем СНК был избран В.И. Ленин. Первым наркомом внутренних дел стал Алексей Иванович Рыков, несмотря на то, что этот пост он занимал всего девять дней, при его участии было принято *Постановление НКВД РСФСР «О рабочей милиции» от 28 октября (10 ноября) 1917 г.*, которое стало правовой основой советской милиции. В нем говорилось, что все Советы рабочих и солдатских депутатов учреждают рабочую милицию, которая и находится в их ведении, а также предопределялось всем военным и гражданским властям содействовать ее вооружению. Конкретные организационные формы и структуру это постановление не регламентировало.

Как на весь наркомат, так и на милицию с самого начала был возложен широкий круг задач, который определил и ее основные обязанности, объявленные в Инструкции НКВД и НКЮ РСФСР об организации советской рабоче-крестьянской милиции от 12 октября 1918 года [9].

17 октября 1918 г. Коллегией НКВД РСФСР был утвержден текст «Обязательства милиционера советской милиции», которое по существу было первой присягой.

Большое значение для усиления милицейского аппарата и очищению его от случайных людей имели созданные в октябре 1918 г. Инспекторский отдел ГУМ и губернские инспекторские подотделы.

В десятом разделе рассмотрено образование в составе НКВД РСФСР Государственного политического управления (ГПУ). Образование СССР и создание Объединенного государственного политического управления (ОГПУ) СССР при Совете Народных Комиссаров СССР.

Новая экономическая политика (сокр. НЭП или нэп) —экономическая политика, проводившаяся в 1920-е годы в советской России была принята 14 марта 1921 года X съездом РКП(б), сменив политику «военного коммунизма», проводившуюся в ходе Гражданской войны, которая привела Россию к экономическому упадку. Новая экономическая политика имела целью введение частного предпринимательства и возрождение рыночных отношений, с восстановлением народного хозяйства. НЭП был мерой вынужденной и во многом импровизацией. Однако за семь лет своего существования он стал одним из самых удачных экономических проектов советского периода [19].

В разделе одиннадцатом рассмотрен процесс образования управлений милиции и уголовного розыска при СНК союзных и автономных республик.

Новая экономическая политика (сокр. НЭП или нэп) — экономическая политика, проводившаяся в 1920-е годы в советской России была принята 14 марта 1921 года X съездом РКП(б), сменив политику «военного коммунизма», проводившуюся в ходе Гражданской войны, которая привела Россию к экономическому упадку. Новая экономическая политика имела целью введение частного предпринимательства и возрождение рыночных отношений, с восстановлением народного хозяйства. НЭП был мерой вынужденной и во многом импровизацией. Однако за семь лет своего существования он стал одним из самых удачных экономических проектов советского периода. Главное

содержание нэпа – замена продразвёрстки продналогом в деревне (при продразвёрстке изымали до 70 % зерна, при продналоге – около 30 %), использование рынка и различных форм собственности, привлечение иностранного капитала в форме концессий, проведение денежной реформы (1922–1924), в результате которой рубль стал конвертируемой валютой.

В двенадцатом разделе проанализированы новые направления деятельности органов внутренних дел и госбезопасности в начале Великой Отечественной войны.

В годы Великой Отечественной войны органы внутренних дел выполняли около 20 различных служебно-боевых задач. Сотрудники милиции мужественно сражались с фашистами, обеспечивали безопасность тыла фронта, участвовали в охране важных объектов и учреждений, действовали в составе истребительных батальонов и партизанских отрядов, занимались организацией местной противовоздушной обороны, обезвреживали вражеских диверсантов, вели борьбу с бандитизмом и преступностью, обеспечивали общественный порядок в прифронтовых и тыловых городах и населенных пунктах, проводили отселение из прифронтовых районов лиц, которые признавались социально-опасными, участвовали в выполнении специальных задач по выселению некоторых народов и этнических групп и др.

В тринадцатом разделе рассмотрен процесс преобразования НКВД СССР в Министерство внутренних дел СССР (1946 г.).

Советский Союз сыграл решающую роль в разгроме гитлеровского фашизма, в освобождении народов Европы от рабства и уничтожения. Высокой ценой была достигнута эта Великая Победа. Более 27 млн. граждан страны погибли в тяжелейшей в мировой истории войне, в руинах лежали тысячи городов, сёл и деревень, фабрик и заводов, сельскохозяйственных объектов. Достаточно высоким был и уровень криминализации общества. В этой, далеко не простой внутренней и сложной международной обстановке, характеризовавшейся противостоянием двух мировых систем, началось восстановление народного хозяйства, одним из важнейших условий для

успешного решения этой сложнейшей задачи, было обеспечение общественного порядка в стране, борьба с преступностью, значительно выросшей в условиях войны и в послевоенные годы. В решении этой задачи особая роль отводилась правоохранительным органам.

В послевоенные годы в области государственного и правового строительства наметилось две основных, равных по силе тенденции.

Во-первых, это *ликвидация последствий войны как первоочередная задача государства*, которая представляла собой комплекс мер, направленных на восстановление экономики и перестройку государственного аппарата, его приспособление к мирным условиям, «изменение форм и методов государственного, хозяйственного и политического руководства».

Вторая тенденция заключалась в *ужесточении государственного и партийного контроля над обществом*. Изменился подход к формированию идеологии и руководящих государственных и партийных кадров, что находило своё воплощение в усилении национально-патриотических мотивов, культа вождя, воссоздании политических символов, повышении роли Секретариата ЦК и УК ЦК партии и т.п.

Важной вехой в процессе реформирования государственно-политической сферы явилась министерская реформа. *В марте 1946 г.* Верховный Совет СССР принял закон, в соответствии с которым Совет Народных Комиссаров СССР, совнаркомы союзных и автономных республик были преобразованы в соответствующие Советы министров, а наркоматы — в министерства. *Наркомат внутренних дел СССР стал именоваться Министерством внутренних дел СССР (МВД СССР), а НКГБ СССР - Министерством государственной безопасности СССР (МГБ СССР).*

Серьёзные изменения претерпели и органы милиции. Постановлением Советского правительства *в октябре 1949 года милиция из подчинения МВД СССР была передана в ведение МГБ СССР.*

В послевоенные годы серьёзные изменения претерпели органы милиции. Постановлением Советского правительства в октябре 1949 года милиция из

подчинения МВД СССР была передана в ведение МГБ СССР. Данное решение было обусловлено рядом объективных и субъективных факторов. Военные годы и ряд послевоенных лет, как правило, сопровождались общим, порой весьма значительным подъемом уровня преступности. Особенно резко возрастает количество тяжких и особо опасных преступлений. Важными направлениями деятельности милиции становятся: борьба с бандитизмом, борьба с экономическими преступлениями, борьба со спекуляциями и махинациями с продовольственными карточками, профилактика и борьба с преступностью несовершеннолетних, административная деятельность. Серьёзной проблемой в органах милиции оставалась служебная дисциплина. Её укреплению способствовало введение в 1948 г. нового Устава постовой и патрульной службы милиции. В июле 1948 г. был введен в действие новый Дисциплинарный устав милиции. Сложной проблемой, с которой столкнулись правоохранительные органы в послевоенный период, была нехватка профессиональных кадров, а также слабое взаимодействие с населением и их общественными организациями. В июле 1946 года органы уголовного розыска подверглись реформированию. Была проведена реорганизации наружной службы. В июне 1947 года были реорганизованы органы БХСС. В июле 1950 г. в состав МГБ было передано ГУ МВД СССР по оперативному розыску. В августе 1952 г. военизированная охрана ГУЛАГа МВД СССР была отнесена к ведению МГБ. В августе 1950 г. МГБ СССР осуществило реорганизацию Главного управления милиции. 15 марта 1953 года, было осуществлено объединение министерства внутренних дел и государственной безопасности в единое Министерство внутренних дел СССР и образован Комитет государственной безопасности при Совете Министров СССР.

В послевоенное время правовое положение заключенных регулировалось Инструкцией по режиму содержания заключенных в исправительно-трудовых лагерях и колониях МВД, объявленной приказом МВД СССР от 24 марта 1947 г.

В четырнадцатом разделе раскрыт процесс разделения министерств внутренних дел и государственной безопасности.

1 сентября 1953 г. Президиум Верховного Совета СССР принял Указ об упразднении органа внесудебной репрессии - Особого совещания при Министре внутренних дел СССР, было обращено внимание на повышение качества ведения следствия, был прекращён ряд политических дел, проведена широкая амнистия, начался процесс по реабилитации жертв политических репрессий, в сторону смягчения было пересмотрено уголовное законодательство по ряду категорий преступлений. 21 января 1954 г. на основании постановления Совета Министров СССР Главное управление лагерей (ГУЛАГ) было передано из Министерства юстиции СССР в состав МВД СССР, которое провело определённую работу по совершенствованию его деятельности, по повышению надёжности охраны осуждённых [23].

12 марта 1954 г. было принято постановление ЦК КПСС «Об основных задачах МВД СССР», в котором отмечался низкий уровень эффективности работы милиции в сфере борьбы с преступностью (хищениями, спекуляцией и хулиганством), в результате чего во многих регионах уровень преступности оставался высоким.

Приказом МВД СССР № 00260 от 29 марта 1954 г. Главное управление внутренней охраны и Управление конвойной охраны были объединены в Главное управление внутренней и конвойной охраны (ГУВКО) МВД СССР.

В рамках объявленного политического курса на некоторое ослабление централизма и расширение прав республик 22 февраля 1955 г. Указом Президиума Верховного Совета РСФСР было образовано Министерство внутренних дел РСФСР.

В пятнадцатом разделе рассмотрены изменения в структуре органов внутренних дел во второй половине 60-х - 80-е годы.

Новый этап политического и социально-экономического развития СССР, связываемый с именем Л.И. Брежнева, в российской историографии получил наименование «годы застоя» или «период кризиса социализма». В этот период

основными тенденциями государственного строительства, в том числе и в экономической сфере, являлись: ориентирование на стабильность, отказ от реформ, бюрократизация государственного аппарата, укрепление власти коммунистической политической элиты, именовавшейся официально «номенклатурой». Важнейшим элементом системы был партийный аппарат, который подменял выборные советские и партийные органы и руководил всеми политическими организациями.

Важной вехой в сложном процессе реформирования системы государственных органов явилось принятие в 1977 г. *новой Конституции*, законодательно закрепившей руководящую и направляющую роль Коммунистической партии как ведущей силы общества. На основе Конституции 1977 г. совершенствовалась и система правоохранительных органов. В ноябре 1979 г. были приняты новые законы: о Верховном Суде СССР, о государственном арбитраже СССР, об адвокатуре СССР. В июне 1980 г. были внесены соответствующие изменения в Основы законодательства о судостроительстве СССР и союзных республик.

12 марта 1954 года было принято постановление ЦК КПСС «Об основных задачах МВД» в котором отмечалось, что милиция плохо борется с преступностью, хищениями, спекуляцией и хулиганством, в результате чего во многих регионах уровень преступности остается высоким. После распада СССР в первой половине 1990-х годов милиция по-прежнему переживает нелегкое время. На ее состоянии отрицательно сказывается рост социально-политической напряженности в обществе, межнациональные конфликты, ухудшение экономической ситуации. Криминогенная обстановка, несмотря на все принимаемые меры, продолжает оставаться сложной. Резко ухудшились условия финансирования милиции, ее технической оснащенности, укомплектования кадрами и т.д. В этих условиях МВД России осуществляет поиск того, как путем наименьших финансовых и других материальных затрат оптимизировать процесс оперативно-служебной деятельности, повысить управляемость милиции, системы органов внутренних дел и внутренних войск

в целом, и на этой основе добиться эффективных результатов в борьбе с преступностью и в обеспечении общественной безопасности.

В 70-е – середине 80-х годов, характеризующихся как период застоя, правоохранительная система оказалась в состоянии серьёзного кризиса, обусловленного общим кризисом власти. Очевидная необходимость перемен была по-своему интерпретирована партийным и государственным руководством. В сложившейся ситуации для правоохранительных органов приоритетными направлениями становятся кадровая политика, взаимодействие с общественностью и социально-правовая защита сотрудников.

В шестнадцатом разделе дан анализ новой законодательной базы для деятельности органов внутренних дел, отвечающей современным международным стандартам.

Началом становления и развития органов внутренних дел в новейшей истории Российской государственности можно считать октябрь 1989 года, когда после длительного перерыва в Российской Федерации вновь было образовано республиканское министерство внутренних дел, а в декабре того же года постановлениями Совета Министров СССР и Совета Министров РСФСР внесены соответствующие изменения в структуру центрального аппарата МВД СССР, утверждены структура и штаты центрального аппарата МВД России [24].

25 декабря 1991 г. первый и последний Президент СССР М.С. Горбачев сложил свои полномочия, 26 декабря 1991 г. в Декларации Верховного Совета СССР констатируется, что «с созданием Союза независимых государств СССР, как государство и субъект международного права, прекращает свое существование».

19 декабря 1991 года Президент РСФСР издал Указ «Об образовании Министерства безопасности и внутренних дел РСФСР», но 14 января 1992 года Конституционный Суд признал данный Указ не соответствующим Конституции РСФСР. 15 января 1992 года новым президентским Указом Указ от 19 декабря 1991 года был признан утратившим силу.

Во второй половине 80-х годов и в 90-е годы XX века практически ежегодно вносились существенные изменения в структуру центрального аппарата МВД России и его органов на местах.

Вплоть до 2011 г. российским государством вёлся поиск наиболее оптимальной и соответствующей потребностям времени структуры органов внутренних дел, уточнялись сфера их компетенции и обязанности. Соответственно менялась и законодательная база, обеспечивающая их деятельность.

Правовая основа организации и деятельности российской милиции, сложившаяся к концу 1980-х годов, с точки зрения и содержания, и формы во многом несла на себе печать авторитаризма, свойственного советскому режиму и не отвечала потребностям формирования правовой, демократической российской государственности. Закон, как акт высшей юридической силы занимал в ее структуре крайне незначительное место. Иерархию нормативных правовых актов о милиции возглавлял Указ Президиума Верховного Совета СССР от 8 июня 1973 г. «Об основных обязанностях и правах советской милиции по охране общественного порядка и борьбе с преступностью» [25].

24 сентября 1992 года был принят Закон «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации». В нем содержится четкое правовое обоснование прав и обязанностей войск, порядок их взаимодействия с органами власти на местах, вопросы социальной защиты военнослужащих, применения сил и средств при выполнении поставленных задач.

24 декабря 2009 г. Президент РФ Д.А. Медведев издал Указ «О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации», заложившего основы проведения реформ в МВД РФ. В Указе главы государства отмечалось, что существующая структура органов внутренних дел, организация их деятельности, кадровое, финансовое, материально-техническое обеспечение милиции не отвечают современным

требованиям и нуждаются в модернизации, а также предлагалось органам исполнительной власти подготовить конкретные предложения.

10 декабря 2011 года Государственная Дума приняла в первом чтении Президентский Законопроект «О полиции». 28 января 2011 года депутаты в третьем чтении окончательно приняли Закон «О полиции», а 2 февраля 2011 года на заседании его одобрил Совет Федерации. 7 февраля 2011 года Президент РФ Д.А. Медведев подписал Закон «О полиции». История российской полиции нашла свое продолжение спустя более, чем 90 лет после падения Российской империи, и с 1 марта 2011 года новый закон, регламентирующий деятельность органов внутренних дел, вступил в законную силу.

Новый закон «О полиции» содержит 11 глав и 56 статей. Возникает вопрос, а какие изменения нашли отражение в новом законе «О полиции»? Прежде всего, название закона. Теперь, согласно ему, в России орган, обеспечивающий безопасность личности, охрану общественного порядка и общественную безопасность будет называться не милиция, а полиция, как в большинстве стран мира. Изменилось не только названия органа, но существенно изменилось статус сотрудника полиции, который нашел законодательного закрепления в принятом нормативном акте.

Следующим принятым нормативным актом стал *Федеральный закон Российской Федерации от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»*, который рассмотрел вопросы, связанные с поступлением на службу в органы внутренних дел, ее прохождением и прекращением, а также с определением правового положения (статуса) сотрудника органов внутренних дел.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

История российской полиции – неразрывная часть нашей отечественной истории. И если до XVI–XVIII вв. полиция не играла сколько-нибудь значимой роли в вопросах обеспечения правопорядка и безопасности, поскольку ее не было, то начиная с петровских преобразований данный орган является одним из самых серьезных средств для наведения порядка в стране. Выходит на лидирующие позиции не только по значимости вопросов, отнесенных к его компетенции, но и возможностям предотвратить беду, которая может прийти в любую страну, любой город, любую семью. Авторы, руководствуясь широким кругом источников, смогли раскрыть процесс возникновения и развития полиции, начиная с институтов и органов обеспечения общественной безопасности в Древней Руси до периода, который охватывает рубеж XX–XXI в. Большое внимание было уделено не только обстоятельствам и фактам, непосредственно связанным с деятельностью полиции, но в тесной взаимосвязи данных фактов с происходившими в стране в различные исторические эпохи процессами экономического, социального и политического развития.

Такой подход позволил на конкретном фактическом материале показать, что полиция на всем протяжении существования России являлась неотъемлемой частью ее государственного механизма. Будучи одним из важнейших звеньев этого механизма, полиция занимала центральное место в правоохранительной системе государства, являлась основным инструментом обеспечения правопорядка на протяжении всей российской истории. Об этом убедительно свидетельствуют многочисленные архивные материалы; нормативные правовые акты, другие источники. Значительный по объему фактический материал, логика проведенного исследования позволяют сформулировать ряд общих положений, обозначить закономерности исторического развития полиции. Становление российской полиции происходило на протяжении трех этапов. Первый – IX–XVII вв. На этом этапе происходит организационное формирование реализации правоохранительной

функции государства. В Древнерусском государстве она осуществляется княжескими дружинниками и появившимися в рамках дворцово-вотчинной системы управления первыми должностными лицами – мечникам, вирниками. Затем в Русском централизованном государстве в XV–XVI вв. в процессе формирования чиновничье-бюрократической приказной системы выделяются специальные звенья, основными для которых являются полицейские функции – охрана общественного порядка, борьба с преступностью (Разбойный, Сыскной и другие приказы).

История полиции Российской империи – это история политической полиции и история общей полиции. И лишь с созданием Министерства полиции (1811), а главное, III Отделения Императорской Канцелярии (1826), сложилась единая общероссийская система органов полиции. 159 Еще один момент, требующий акцента. Российская полиция сохраняет практически постоянно широкий круг полномочий для воплощения такого же объема компетенции. Вначале, в момент зарождения регулярной полиции, это объяснялось тем, что само государство носило характер полицейского, а полиция как «душа гражданства» должна была регулировать все стороны не только общественной, но и личной жизни подданных. В последующем, в XIX–XX вв., широкий круг обязанностей полиции сохранялся в качестве не самой лучшей исторически сложившейся традиции. Также необходимо указать на то, что наиболее серьезной проблемой полиции, да и милиции, вплоть до середины XX в. являлась проблема кадров. Не будет преувеличением сказать, что она так и остается до конца нерешенной. Неоднократно принимавшиеся меры в отношении кадрового состава носили, как минимум, незавершенный характер. Они не охватывали проблемы в целом. На всем протяжении истории государство не в полной мере обеспечивало полицию необходимым финансированием, должной материальной базой. Из этого закономерно вытекала другая проблема – невысокий в целом уровень профессионализма кадров полиции. В таком же плане следует иметь в виду и проблему реформирования, совершенствования организации и деятельности полиции.

Исторический материал показывает, что реформы полиции в России практически всегда либо проводились с опозданием, либо оставались незавершенными.

Сегодня в Российской Федерации действует Федеральный закон «О полиции», идет активное совершенствование всей системы органов внутренних дел. Однако нерешенные проблемы остаются. Поэтому хотелось бы обратить внимание на совокупный опыт прошлого, который показывает важность правильного и своевременного решения наиболее кардинальных проблем функционирования полиции. Следует подчеркнуть, что вопрос об использовании опыта прошлого далеко не простой. До сих пор, к сожалению, бытует неправильный, во многом примитивный, подход к нему. Выражаясь образно, можно сказать, что на исторический опыт нельзя смотреть как на винтовочную обойму, в которую заложены патроны с опытом прошлого, позволяющие стрелять ими по современным целям. Процесс постижения исторического опыта гораздо сложнее. История – развивающаяся действительность. Прошлое и настоящее – единое целое. Познавание прошлого – ключ к постижению настоящего. Не случайно еще древние римляне говорили: «История – учитель жизни».

Министерство внутренних дел Российской Федерации
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ КАЗЕННОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«БЕЛГОРОДСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ИМЕНИ И.Д. ПУТИЛИНА»
(БЕЛ ЮИ МВД РОССИИ ИМЕНИ И.Д. ПУТИЛИНА)

ИСТОРИЯ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Учебник

Белгород 2024

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	6
РАЗДЕЛ 1. ОРГАНИЗАЦИЯ ОХРАНЫ ПОРЯДКА И БОРЬБА С ПРЕСТУПНОСТЬЮ НА РУСИ В IX - XVII ВЕКАХ.....	11
1. Зарождение первых звеньев системы органов внутренних дел в Древней Руси.....	11
2. Система органов, выполнявших полицейские функции в Московском государстве; организационно-правовые основы их деятельности.....	16
3. Организация мест лишения свободы и борьбы с пожарами.....	24
РАЗДЕЛ 2. РЕГУЛЯРНАЯ ПОЛИЦИЯ В ПЕРИОД АБСОЛЮТНОЙ МОНАРХИИ. ОХРАНА ПОРЯДКА, ОБЩЕУГОЛОВНЫЙ И ПОЛИТИЧЕСКИЙ СЫСК В XVIII ВЕКЕ.....	29
1. Развитие полиции в первой четверти XVIII века.....	29
2. Развитие полиции в середине XVIII века.....	36
3. Реформы полиции во второй половине XVIII века	40
РАЗДЕЛ 3. СОЗДАНИЕ И КОМПЕТЕНЦИИ МВД РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ.....	48
1. Министерство внутренних дел на рубеже XIX – XX вв.....	48
2. Органы политической полиции на рубеже XIX – XX вв.....	52
3. Охрана правопорядка в условиях революционных кризисов начала XX века.....	57
РАЗДЕЛ 4. ОБЩАЯ ПОЛИЦИЯ В ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЕ XIX ВЕКА	61
1. Министерство полиции: организация и функции.....	61
2. Вклад российской полиции в победу в Отечественной войне 1812 года.....	66
3. Положение о земской полиции 1837 года.....	69
РАЗДЕЛ 5. ПОЛИТИЧЕСКАЯ ПОЛИЦИЯ В ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЕ XIX ВЕКА.....	73
1. Учреждение органов политической полиции в 1-ой половине XIX в. Функции III Отделения СЕИВ канцелярии.....	73
2. Структура III Отделения СЕИВ канцелярии и компетенция его структурных подразделений.....	77
3. Положение о корпусе жандармов от 1 июля 1836 года.....	80
РАЗДЕЛ 6. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ МВД ПО ОХРАНЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА В ПЕРИОД ПОДГОТОВКИ И ПРОВЕДЕНИЯ РЕФОРМ И КОНТРРЕФОРМ ВТОРОЙ ПОЛОВИНЫ XIX ВЕКА.....	84
1. Деятельность МВД Российской империи по подготовке крестьянской реформы.....	84
2. Полицейская реформа Александра II.....	86

3.	Реформирование полиции в 1880 годах.....	91
4.	Создание единой, общегосударственной тюремной системы.....	97
РАЗДЕЛ 7. РЕФОРМА ПОЛИТИЧЕСКОГО СЫСКА В ПОСЛЕДНЕЙ ТРЕТИ XIX – НАЧАЛЕ XX ВЕКА.....		100
1.	Политическая полиция борьбе с терроризмом во второй половине XIX – начале XX вв.....	100
2.	Формирование нормативной правовой основы деятельности МВД по пресечению угроз внутренней безопасности.....	105
3.	Формы и методы деятельности секретной полиции во второй половине XIX – начале XX вв.....	110
РАЗДЕЛ 8. МВД В ПЕРИОД РЕВОЛЮЦИЙ XX ВЕКА.....		117
1.	Особенности реформирования полиции в начале XX века.....	117
2.	Изменения в структуре, составе и функциях политической полиции Российской империи в начале XX в.....	121
3.	Особенности организации и основные функции органов по поддержанию правопорядка в период правления Временного буржуазного правительства.....	125
РАЗДЕЛ 9. ОРГАНЫ ОХРАНЫ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА И БОРЬБЫ С ПРЕСТУПНОСТЬЮ В ПЕРИОД СТАНОВЛЕНИЯ СОВЕТСКОЙ ВЛАСТИ.....		138
1.	Формирование и деятельность органов внутренних дел Советского государства после Октябрьской революции.....	138
2.	Деятельность органов внутренних дел в годы гражданской войны.....	142
3.	Организация и деятельность советской рабоче-крестьянской милиции.....	146
10. ОРГАНЫ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В УСЛОВИЯХ НОВОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ.....		153
1.	Структура и функции органов внутренних дел в годы НЭПа.....	154
2.	Организация местных органов внутренних дел и учреждение ведомственной милиции в годы НЭПа.....	158
3.	Правовые основы и основные направления деятельности органов внутренних дел по борьбе с преступностью в 1920-е годы.....	163
РАЗДЕЛ № 11. «ОРГАНЫ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В ПЕРИОД ФОРМИРОВАННОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ СОВЕТСКОГО ОБЩЕСТВА».....		169
1.	Правовые и организационные основы деятельности органов внутренних дел по борьбе с преступностью предвоенные годы.....	170
2.	Оформление специализированных органов в структуре НКВД СССР.....	177

3. Образование и развитие в СССР органов исполнения наказаний.....	186
РАЗДЕЛ 12. «ОРГАНЫ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В ГОДЫ ВЕЛИКОЙ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ВОЙНЫ».....	194
1. Организационная структура, задачи и особенности деятельности органов внутренних дел в военное время.....	194
2. Подготовка кадров для органов внутренних дел в годы Великой Отечественной войны.....	205
3. Органы внутренних дел в борьбе с вражеской агентурой и диверсантами.....	213
4. Сотрудники органов внутренних дел в боях с врагом.....	216
РАЗДЕЛ 13. «ОРГАНЫ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В ПОСЛЕВОЕННЫЙ ВОССТАНОВИТЕЛЬНЫЙ ПЕРИОД».....	223
1. Структура и задачи органов внутренних дел в послевоенный период (1945–1953 гг.).....	224
2. Направления деятельности органов внутренних дел в послевоенные годы (1945–1953 гг.).....	227
3. Функционирование исправительно-трудовых учреждений в послевоенный период (1945–1953 гг.).....	236
РАЗДЕЛ 14. «РЕФОРМА ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В ПЕРИОД «ОТТЕПЕЛИ»».....	241
1. Развитие органов внутренних дел в годы «хрущевской оттепели» (1953–1964 гг.).....	246
2. Структура и функции органов внутренних дел в 1960-е годы.....	241
3. Социально-материальное обеспечение сотрудников милиции в 1950–1960 годы.....	251
РАЗДЕЛ 15. УКРЕПЛЕНИЕ СИСТЕМЫ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ 60-Х - 80-Е ГОДЫ.....	257
1. Развитие органов внутренних дел в 1960–1970 е годы.....	257
2. Задачи и функции органов внутренних дел в 1970 – 1980 е годы.....	262
3. Развитие системы подготовки кадров для органов внутренних дел во второй половине 60-х – 80 годов XX века.....	266
РАЗДЕЛ 16. ОРГАНЫ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОГО ОБЩЕСТВА.....	272
1. Создание, структура и основные направления деятельности МВД России.....	272
2. Законодательное закрепление оснований организации и функционирования органов внутренних дел Российской Федерации.....	281
3. Новый этап в истории органов внутренних дел – образование полиции в Российской Федерации.....	287
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	297
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ.....	300

ПРИЛОЖЕНИЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЯ	305

ВВЕДЕНИЕ

Важной составной частью отечественной истории государства и права является история органов внутренних дел. Соответственно, чтобы понять современную систему правоохранительных органов, нужно знать, как они возникли, какие основные этапы прошла в своем развитии, какие причины влияли на ее образование, становление, развитие, изменение их формы и содержания.

История во все времена имела не только познавательные, но и практическое значение. Еще древние римляне говорили: «История – учитель жизни». Сегодня это изречение приобретает особенно актуальное значение. Можно без преувеличения сказать, что без глубокого знания истории, без овладения накопленным человеческим опытом нельзя решать сложные современные задачи во всех сферах общественной жизни, в том числе и в сфере охраны правопорядка, борьбы с преступностью. Курс истории органов внутренних дел является специальным курсом, дающим обучающимся историческую основу их подготовки, он подкрепляет знания, полученные в результате изучения других дисциплин историческим опытом развития органов внутренних дел на территории нашей страны.

Введенная в 1992 г. «История органов внутренних дел», является специальной историко-юридической дисциплиной, то есть изучается только в учебных заведениях готовящих специалистов для правоохранительных органов. Включение данного курса в учебную программу обусловлено тем, что организация эффективной борьбы с преступностью невозможна без учета исторического опыта борьбы с правонарушениями. Обеспечивая специальную историко-правовую подготовку, она призвана также составить соответствующую основу для восприятия других учебных дисциплин.

История органов внутренних дел исследует возникновение, развитие, функционирование системы органов внутренних дел, анализирует содержание государственно-правовых процессов, развивающихся в определенном времени и пространстве, исследует присущие им причинно-следственные связи и раскрывает конкретно-исторические закономерности.

История органов внутренних дел, являясь важной составной частью отечественной истории государства и права в числе важнейших проблем конкретно-исторически изучает особенности функционирования системы правоохранительных органов, их влияние на процессы возникновения и развития прав человека и гражданина, правового государства, федерализма, разделения властей и прочее в нашей стране. Она дает возможность учитывать достижения прошлого, равно как и учиться на ошибках, чтобы их не повторять.

Таким образом, история органов внутренних дел изучает систему правоохранительных органов в процессе их возникновения и развития в определенной конкретно-исторической обстановке, в хронологической последовательности, на основе выявления как общеисторических

закономерностей этих процессов, так и закономерностей, действующих в рамках исторических эпох, которые являются важнейшими ступенями в развитии конкретных обществ.

Объектом изучения учебной дисциплины «История органов внутренних дел» является система органов внутренних дел в процессе исторического становления и развития как неотъемлемый структурный элемент системы правоохранительных органов Российской Федерации.

Предметом истории органов внутренних дел России являются:

- изучение процесса возникновения и развития системы органов внутренних дел дореволюционной России, рассмотрение организационной структуры и деятельности таких ключевых звеньев системы, как полиция, тюремные учреждения, пожарная охрана и других органов, характеристика их сущности, особенностей комплектования и обучения;

- изучение основных закономерностей становления и развития органов внутренних дел советского государства, системы управления ими, форм и методов деятельности, раскрытие их роли в решении важнейших государственных задач;

- анализ исторического опыта как фактора совершенствования деятельности органов внутренних дел в современных условиях.

Стоит отметить, что в предмет курса входят и учреждения, специально предназначенные для осуществления борьбы с преступностью, в первую очередь полиция и милиция. Кроме того, в сфере изучения находятся, органы, в ведение которых в значительной степени входит защита правопорядка:

- органы защиты государственной безопасности, разведки и контрразведки (тайный приказ, жандармерия).

- органы юстиции (суды и прокуратура).

- финансовые органы (налоговая полиция, таможня).

Понятно, что история данных учреждений рассматривается ни сама по себе, а лишь постольку, поскольку они задействованы в охране общественного порядка и борьбе с уголовной преступностью.

Основная цель изучения данного курса в учреждениях высшего образования МВД России состоит в формировании у обучающихся прочных понятий исторического развития правоохранительных государственно-правовых институтов, широкого юридического и политического кругозора, необходимого специалисту с высшим юридическим образованием. Являясь важной составной частью одной из фундаментальных юридических дисциплин – отечественной истории государства и права, изучаемых в высших учебных заведениях, история органов внутренних дел призвана создать необходимую базу для последующего изучения учебных курсов, оказать содействие в воспитании необходимых моральных и профессиональных качеств будущих сотрудников полиции.

Курс истории органов внутренних дел является не общеисторическим, а специально-историческим. Поэтому цель изучения данной дисциплины

заключается в обеспечении специальной исторической подготовки курсантов и слушателей, в подкреплении материала, который они получают в результате изучения общегуманитарных, управленческих и других дисциплин, знанием исторического опыта развития органов внутренних дел, что имеет большое теоретическое и практическое значение.

Задачи, стоящие перед курсом истории органов внутренних дел, можно разделить на две группы – задачи общего характера и непосредственные, конкретные задачи.

Задачи общего характера раскрывают назначение курса в целом, показывают его место и роль в системе изучаемых учебных дисциплин в том объеме знаний, который дается курсантам и слушателям в процессе их обучения.

Курс истории органов внутренних дел является специальным курсом, дающим обучающимся историко-правовую основу подготовки, подкрепляя знания, полученные ими в результате изучения общественных, управленческих и других дисциплин, историческим опытом развития органов внутренних дел.

Таким образом, история органов внутренних дел призвана обеспечить специальную историко-правовую подготовку курсантов и слушателей, составить исторический фундамент их теоретических и практических знаний.

Непосредственными задачами курса являются:

- глубокое овладение курсантами и слушателями знаниями о возникновении и развитии органов внутренних дел России, выработка объективной оценки их деятельности на различных исторических этапах с учетом конкретных условий;

- рассмотрение места и роли органов внутренних дел в механизме государства;

- приобретение обучающимися необходимого для профессионального выполнения служебных обязанностей объема знаний;

- формирование у курсантов и слушателей государственного патриотизма, гордости за свою службу в органах внутренних дел России, других высоких моральных качеств, необходимых работникам правоохранительных органов;

- расширение у обучающихся юридического и политического кругозора, содействие формированию и развитию их теоретического мышления и правовой культуры;

- изучение опыта комплектования и обучения, форм и методов деятельности органов внутренних дел дореволюционной России, советского государства и постсоветской России, использование положительного опыта в практической работе. Причем речь идет не о простом копировании, а о творческом использовании опыта прошлого в современных условиях.

Место истории органов внутренних дел в системе юридических дисциплин определяется реалиями объекта исследования. История органов внутренних дел отмечает разнообразие первопричин образования и развития

правоохранительных органов. При этом особое значение придается изменению организационно-производственной структуры общества. Кардинально усложнившееся в период разложения первобытнообщинного строя бытие общества, угроза его ослабления, распада и даже гибели стали объективной причиной образования особой, стоящей над ним регулирующей силы, а отсюда и государства, обеспечивающего его жизнеспособность и целостность, с его органами принуждения. Этот длительный и сложный процесс (его, однако, ускоряли экстремальные обстоятельства: угроза внешнего вторжения, например) постепенно приобретал все более отчетливо выраженный политический характер. По мере углубления социального расслоения механизм государства и правоохранительные органы оказывались все более подчиненными верхам общества, ставящими их на службу своим интересам.

В дальнейшем необходимость органов внутренних дел обуславливалась совокупностью причин самого различного, прежде всего общенационального, порядка: обеспечение общественного порядка и безопасности личности, защита от стихийных бедствий, эпидемий, борьба с общеуголовной преступностью, во многом оборона страны и другое, отвечающее интересам общества.

История органов внутренних дел, являясь важной составной частью отечественной истории государства и права, тесно связана с теорией государства и права. Отечественная история государства и права и история органов внутренних дел исследует государственно-правовой процесс в его пространственно-временной определенности и выявляет конкретно-исторические закономерности, то есть «историческое». Теория государства и права, опираясь на научные результаты историко-юридических исследований, формулирует, открывает наиболее общие закономерности возникновения, развития и функционирования государства и права, т.е. «логическое». В итоге научно обоснованное раскрытие сути государственно-правового процесса предполагает тесное взаимодействие этих наук.

Отмеченное в полной мере относится и к взаимосвязи истории органов внутренних дел с историей политических и правовых учений, которая изучает возникновение и развитие, социальную эффективность государственных и правовых учений в их исторической конкретности и хронологической последовательности. Идеино-теоретические установки, господствующие в той или иной стране в определенное историческое время, многообразны, а также относительно самостоятельны. Поэтому важно выяснить, в какой степени и как они оказали влияние на развитие государственно-правовых институтов изучаемой страны.

История органов внутренних дел и история государства и права зарубежных стран сообща решают задачи, стоящие перед историко-юридической наукой, но различаются по предмету. История государства и права зарубежных стран и история органов внутренних дел совместно с отечественной историей государства и права, теорией государства и права и

историей политических и правовых учений образуют группу теоретико-исторических наук, составляющих теоретическое, а если говорить в более широком плане, гносеологическое основание отраслевых юридических наук. Они формулируют значительную часть понятийного аппарата юриспруденции.

История органов внутренних дел, как составная часть отечественной истории государства и права, является частью специального юридического образования. Она также тесно соприкасается, взаимодействует с целым рядом сугубо юридических дисциплин.

Таким образом, в настоящее время большое внимание уделяется становлению более совершенной системы органов внутренних дел, отвечающей современным требованиям. Мероприятия по организации управления, повышению эффективности деятельности органов внутренних дел должны осуществляться на глубокой научной основе, с учетом многих факторов – политических, экономических, социальных, технических, психологических, правовых, исторических. Знание истории органов внутренних дел позволит избежать многочисленных ошибок в создании структуры, определении принципов деятельности правоохранительных органов, которым изобилует наша отечественная история.

РАЗДЕЛ 1. ОРГАНИЗАЦИЯ ОХРАНЫ ПОРЯДКА И БОРЬБА С ПРЕСТУПНОСТЬЮ НА РУСИ В IX - XVII ВЕКАХ

Охрана общественного порядка, обеспечение внутренней безопасности, принуждение к исполнению правовых велений осуществляется каждым государством. До конца второго десятилетия XVII века в России не было регулярных полицейских органов, не употреблялся и термин «*полиция*». В допетровской Руси эта деятельность государства обозначалась понятием «*благочиние*». В Русском государстве в течение нескольких веков когда отсутствовали специальный полицейский аппарат и тюремные учреждения полицейские функции, первоначально несложные и немногочисленные, осуществляли наряду с другими функциями управления (судебными, финансовыми, военными) *центральные и местные органы власти*. Такая ситуация была общей для всех средневековых государств Европы. Так, во Франции королевские чиновники – бальи, сеншалы, и, особенно, прево, обладавшие в подведомственном им округе судебной, фискальной и военной властью в XI-XV вв. выполняли и полицейские задачи.

В первых государственных образованиях восточных славян (VI–VII вв.), а затем и в Древнерусском (Киевском) государстве (IX–XII вв.) полицейские функции начинают выполняться и некоторыми *должностными лицами княжеской администрации*. Князь, дружина и народное собрание (вече) – это три основных государственных элемента управления, которые можно выделить в VII–IX вв. на Руси. Вместе с тем, в этот период действовала «десятичная» (численная) система общественной организации. Все население городов и сельских общин делилось на десятки, сотни и тысячи, во главе которых стояли соответственно десятские, сотские и тысяцкие. Со временем система десятичного управления превратилась в административную организацию самоуправления в городских посадах и волостях, а система общего управления государством стала дворцово-вотчинной.

В процессе укрепления власти князя его дружина все больше отделялась от остального населения, превращаясь в основное орудие государственного управления. Из числа дружинников формировалась иерархия должностных лиц, посредством которых и осуществлялось это управление. Дружина великого князя являлась не только его военной силой, но и основным инструментом административного управления внутренними делами.

1. Зарождение первых звеньев системы органов внутренних дел в Древней Руси

Древнерусское государство, как и любая другая раннефеодальная монархия, возникшая из недр первобытнообщинного строя, характеризуется сравнительно небольшим и слабо дифференцированным государственным

аппаратом. В силу этого одни и те же государственные органы были многофункциональными, осуществлявшими, наряду с другими, работу по охране общественного порядка, с одной стороны государственным аппаратом, с другой стороны, органом самоуправления – вервью (общиной). Последняя несла ответственность за состояние спокойствия и была обязана организовывать поиск и задержание преступника на всей территории.

В случае совершения преступления (например, кражи) расследование происходило путем общего обыска; естественно, что если в это время на территории общины находился «чужак», то подозрение падало в первую очередь на него. Более серьезные преступления (убийство, нанесение увечий, оскорбление, изнасилование) расследовались и карались родственниками жертвы в рамках института *кровной мести*.

Что касается полицейских функции государства, то они осуществлялись, прежде всего, княжескими дружинами. С этого времени полицейские функции приобрели военизированный характер, так как осуществлялись с помощью военных.

Первыми государственными образованиями восточных славян стали сложившиеся в начале IX века Киевское, Новгородское, Смоленское, Полоцкое и некоторые другие княжества. В конце этого же столетия происходит объединение отдельных русских княжеств в единое государство, начало которому положил поход в 882 году новгородский князь Олег на Киев.

Древнерусское государство представляло собой раннефеодальную монархию, возглавляемую киевским князем. По уровню государственной организации, развитию хозяйства, культуры, правовому регулированию социально-экономических отношений граждан оно было одним из наиболее передовых в Европе конца IX – середины XII веков.

Со складыванием к концу X века структуры единого государства формировался централизованный и разветвленный аппарат управления. В качестве должностных лиц государственной администрации выступали представители дружинной знати.

Дружина подразделялась на *старшую* (княжи мужи, бояре) и *младшую* (*гридни, отроки, детские*). Свои дружины имели и князья, подвластные великому князю. С помощью дружин собирались дань и штрафы (виры) с населения городов и сельских общин. Из старших дружинников назначались должностные лица. Так, например, виру – штраф за правонарушения или обычные пошлыны – собирал вирник, который имел своих помощников (отроков) и приставов (метельников).

Из числа дружинников князя назначались:

- *посадники* – наместники в городах;
- *воеводы* – предводители различных по численности и назначению военных отрядов;
- *тысяцкие* – высшие должностные лица в так называемой десятичной системе деления общества, восходящей к догосударственному периоду;

- сборщики поземельной дани – *данники*;
- судебные чиновники – *вирники, емцы и подъездные*;
- *мечники*, на которых, по свидетельству «Русской Правды», лежала обязанность заведовать тюрьмами, где содержались подсудимые по тяжбам о краже и разных обидах;

- сборщики торговых пошлин – *мытники*;
- мелкие должностные лица – *бирючи, метельники*.

Из состава дружины выделялись и управители княжеского вотчинного хозяйства – *тиуны*, которые подразделяли на огнищных, конюших и сельских. При сборе дани, пошлины и т.п. младшие княжеские дружинники – *гриди* обеспечивали безопасность мытников, вирников и данников. Вполне очевидно, что все ранее перечисленные должностные лица выполняли не только свои функциональные обязанности, но и осуществляли полицейский надзор.

Первым более или менее полны «сводом законов» древнерусского раннефеодального государства, каковым была Киевская Русь времен великокняжеской династии Рюриковичей, стала «Русская Правда», которая представляла собой княжеский судебник, формировавшийся на протяжении многих десятилетий.

В одном из списков «Русской Правды» обобщены все нарушения общественного порядка, связанные с хулиганством и членовредительством, например, драки, угрозы обнаженными мечами, выдиранье усов и бород и т. п., и названы одним словом «бесчестие». За эти нарушения общественного порядка устанавливалась строгая ответственность.

Древнерусское право предусматривало определенную *систему доказательств*. В первую очередь – показания свидетелей: *видаков* (очевидцев факта) и *послухов* (слышали о случившемся от кого-либо, или могли дать положительную характеристику ответчику или истцу). Кроме того, для изобличения преступников в Киевской Руси использовался Божий суд («поле», ордалий и пр.). Тогда же начинает складываться и такая форма расследования преступлений как розыскной или инквизиционный процесс. Применялся он, как полагают ученые, в церковном суде [1, 153].

В Пространной редакции «Русской Правды» определялся порядок проведения розыскных мероприятий. На Руси *розыскной процесс* применялся сначала исключительно для дел о государственных преступлениях. По делам о государственных преступлениях следствие вели должностные лица княжеской администрации, как-то: *вирники, мечники, тиуны, гриди* и др. В их пользу были установлены особые пошлины, а во время следствия они получали довольствие и содержание от жителей той местности, где оно проводилось.

В соответствии со статьями «Русской правды» при расследовании уголовных дел использовались такие частноисковые процессуальные формы, как «свод» и «гонение следа».

«Свод» состоял в инициативном розыске потерпевшим вероятного

преступника путем «заклича» – публичного заявления о преступлении на местах скопления сограждан (чаще всего – на базарной площади, на «торгу») и личного сыска виновного. «Свод» применялся, как правило, при установлении виновного в краже вещей. «Гонение следа» заключалось в розыске преступника, скрывшегося с места происшествия, по оставленным им следам.

«Свод» и «гонение следа» были первыми начальными формами обвинительного, частноискового процесса по делам о причинении вреда преступлением и сыска виновного, узаконенными государством на территории Древней Руси. В порядке «сыска» преследовались только обвиняемые, захваченные с поличным. Как правило, розыском лица, совершившего правонарушение, и доказыванием его вины занимался сам пострадавший. Это не случайно, так как в то время преступление не рассматривалось как общественно опасное деяние, а борьба с ним считалась *частным делом самого пострадавшего*. От его личного усмотрения зависело, начинать или не начинать в каждом конкретном случае преследование причинителя вреда, искать его, если он скрылся, либо не «связываться» с этим делом. Пострадавший выступал в данном случае не только в роли инициатора возбуждения уголовного процесса против причинителя вреда, но и «сыщика», осуществляющего его розыск.

Конечно, это не означало, что органы княжеской администрации не участвовали в расследовании уголовных дел. Однако они выступали, главным образом, в роли арбитра в споре сторон.

После крещения Киевской Руси (988 г.) и постепенного перехода от десятичной системы управления к дворцово-вотчинной некоторые функции благоустройства перешли к русской православной церкви. Так, по принятии крещения князь Владимир в 996 г. издал церковный устав, по которому церковь определялась как организация общественного призрения, в связи с чем, князь ввел десятинный сбор (церковная десятина) на содержание при церквях благотворительных учреждений. Сами князья, а вслед за ними и другие благочестивые люди занимались благотворительностью, но как частные лица (строили богадельни, больницы монастыри, призревали нищих). Полицейский контроль со стороны государства, также относящийся к внешнему типу контроля, но отличающийся возможностью использования принуждения, в традиционных обществах был незначителен. Условием эффективности контроля со стороны общины было личное знакомство ее членов, появление незнакомого человека имело потенциальную опасность, поэтому было установлено требование «знатка» для каждого человека, не принадлежавшего к общине, что означало, что член общины должен был поручиться за незнакомца перед общиной, приняв на себя ответственность за его возможные проступки.

Таким образом, специальных полицейских органов и должностных лиц, занимавшихся профилактикой и борьбой с преступностью, охраной правопорядка, в этот период на Руси еще не существовало. Все эти функции

выполняли князья, и их администрация: наместники, волостели, посадники, дружинники вирники и др., а также само население.

В целом, княжеская власть в Древней Руси возлагала преследование преступников на *общины*, помогала частному истцу в преследовании и поимке воров, выделяя для этого слуг князя, мечника, и определяя им вознаграждение; применяла меры пресечения к виновным – заковывание в железо; помогала частному лицу в наказании обидчика, назначая для этого специального чиновника – вирника и определяя ему вознаграждение. А также понуждала потерпевших к подаче уголовных исков, запрещая им освобождать преступников от наказания по мировой (соглашению сторон), а в отдельных случаях отыскивала виновных тайн, применяла для задержания преступников военную силу.

Большое значение имело поддержание в надлежащем порядке путей сообщения. «Русская Правда» закрепляла обязанности представителей государственной власти (*мостников*) по строительству и ремонту мостов, благоустройству городов и, видимо, по надзору за их сохранностью и порядком передвижения. А в 30-х годах XIII в. появилась необходимость в издании специального акта – Устава князя Ярослава о порядке надзора за благоустройством новгородских улиц («О мостах»).

В первой половине XII в. усилился процесс территориальной раздробленности. В результате Древнерусское государство распалось на несколько частей – уделов фактически самостоятельных русских князей (земель-княжеств). Впоследствии, уже во второй половине XII в., сформировались три наиболее крупных центра древнерусской государственности – на юго-западе (Галицко-волынское княжество), северо-востоке (Ростово-Суздальская, а затем Владимиро-Суздальская земля) и на северо-западе (Новгородская феодальная республика – «Господин Великий Новгород»).

Высшим органом государственной власти, выносившим решения и наделявшим полномочиями должностных лиц, в *Новгородской республике* являлось вече. Согласно старинному обычаю высшей и правительственной властью был князь. Он обязывался править, не изменяя новгородских законов и обычаев при постоянном участии *посадника*, избранного вече и присутствовавшего на княжеском суде, а также вместе с князем назначавшего должностных лиц.

Посадник ведал гражданскими делами, *тысяцкий* был предводителем новгородской «тысячи», т.е. ополчения. Тысяцкому были подчинены *сотские* – начальники десяти сотен и *десятские старосты* – начальники ста десятков, составлявших тысячу. Весь город был разделен на пять концов, которые управлялись *кончанскими старостами*. Каждый конец составлял две сотни ополченцев. Пятины (или пять новгородских провинций) были приписаны к концам и сносились с Новгородом через свои концы. Судебные и полицейские функции в Великом Новгороде выполняли все выборные органы и должностные лица. Силовое же принуждение обеспечивали

княжеские дружинники, вооруженные ополченцы и «владычный полк» при соборе Святой Софии.

Особенностью государственного устройства *Галицко-Волынской земли* было то, что в ней наибольшую политическую роль играло боярство, и она долгое время не делилась на уделы. Как и в других русских землях, высшими органами власти были *князь, совет бояр и вече*. Вся Галицко-Волынская земля делилась на воеводства, во главе которых стояли *воеводы*, назначаемые из числа знатных дружинников – боярства. Как правители провинций бояре, со своей стороны, раздавали меньшие административные единицы – волости в управление «меньшим» боярам – *волостелям*. Именно воеводы и волостели осуществляли суд и расправу на вверенной им территории.

По своему государственному строю *Владими́ро-Суздальское* княжество представляло раннефеодальную монархию. *Великий князь* являлся носителем верховной власти. Ему принадлежали законодательная, исполнительная, распорядительная, судебная и церковная власти. Орудием осуществления княжеской власти была *дружина*, которой принадлежало руководящее место в гражданском (в т.ч. и административно-полицейском) и военном управлении Владимиро-Суздальского княжества. Местное управление находилось в руках *наместников и волостелей*, являвшихся представителями великого князя на местах и осуществлявших управленческие, судебные и полицейские функции в отношении подвластного населения от имени самого князя.

Итак, завершая рассмотрение вопроса необходимо отметить, что в процессе развития Древнерусского государства, в силу общинного способа хозяйствования, наличия института «кровной мести», неразвитости общественных отношений, специальных полицейских органов и должностных лиц, занимавшихся профилактикой и борьбой с преступностью, охраной правопорядка, в этот период на Руси еще не существовало. Полицейские функции осуществляли князья, и их администрация: наместники, волостели, посадники, дружинники вирники и др., а также само население.

2. Система органов, выполнявших полицейские функции в Московском государстве; организационно-правовые основы их деятельности

После образования Русского централизованного государства и свержения монголо-татарского ига возникает необходимость в создании специальных учреждений, которые руководили бы военными, иностранными, земельными, судебными и другими делами. В этой связи начали развиваться в органах дворцового управления особые ведомственные «*пути*», «*избы*», управляемые боярами или дьяками. Позже они развивались в сложные и постоянные присутственные места – *приказы*, когда

определенная группа вопросов стала поручаться («приказываться») какому-либо боярину, вокруг которого складывался постоянный штат дьяков и подьячих. Приказная система была типичным проявлением феодальной организации государственного управления. В ее основе лежали принципы нераздельности административной и судебной власти. Приказы были функциональные и территориальные, дворцовые и общегосударственные. Ряд приказов выполнял и полицейские функции – обеспечение порядка в населенных пунктах, на дорогах, сбор платежей и налогов и др.

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

В *Наказе о градском благочинии 1649 г.* впервые появляется термин, обозначающий общественный порядок в узком смысле («благочиние» – *добрый порядок, от «благо» – добро, «чин» – порядок*). В *Наказах московским объезжим головам* (1667 и 1675 гг.) и *воеводам, направляемым в другие города*, говорилось об их обязанности обеспечения «общего спокойствия, тишины и безопасности», «строжайшего благочиния и порядка», «благочиния и общей безопасности», «градского и сельского благочиния». Были введены должности «*объезжих голов*», ответственных за обеспечение наружного надзора и порядка на улицах и площадях. Объезжие головы били дубьем и батогами непослушных обывателей за нарушения и неисполнение их распоряжений, а задержанных сажали в чуланы и ледники, откуда те убегали и, следовательно, подлежали розыску. Объезжие головы назначались в съезжие дворы Разрядным приказом, и ему же были подотчетны. В *Наказе о градском благочинии* и *Наказах московским объезжим головам* говорилось об обязанностях объезжих голов по контролю над решеточными приказчиками, уличными сторожами, стрельцами, которые должны были обеспечивать в городах «общее спокойствие», а также требовалось, чтобы «во всех улицах и по переулкам в день и в ночь ходить и

беречь накрепко, чтоб в улицах и переулках бою и грабежу... и иного какого воровства... не было» [2, 123]. Таким образом, во второй половине XVII в. произошло законодательное закрепление мер по обеспечению общественного порядка.

В XV получило широкий размах *разбойничество*, которое являлось одной из форм борьбы крестьян против феодалов. В середине XVI в. (1539 г.) был образован *Разбойный приказ*, на который преимущественно была возложена организация борьбы с преступностью в государстве. Он ведал сыском (расследованием) и судом в отношении разбойников и «иных лихих людей», а также выполнял некоторые функции политической полиции. Разбойному приказу были подчинены местные органы губного и земского управления, которые осуществляли судебные-полицейские функции – *земские и губные избы*. Они возглавлялись губными старостами, которые выбирались из местных дворян и утверждались в должности Разбойным приказом, дававшим старостам соответствующий наказ.

Губные старосты создавали свой аппарат, состоящий из «целовальников», избираемых из крестьянской и посадской верхушки и утверждаемых на местах «целованием креста» с обещанием верной службы. В своей деятельности по предупреждению и борьбе с преступностью они опирались на выборных «*сотских*», «*десятских*» и *местное население*, которое в этом отношении было связано круговой порукой.

Сыскной приказ, созданный в 1619 г. вел розыск преступников и беглых крестьян. Непосредственно этим занимались «*сыщики*» должностные лица приказа, которые направлялись на места для расследования дел о разбоях и кражах, совершенных беглыми. Сыском беглых крестьян и холопов занимались также *Поместный и Холопий приказы*.

Стрелецкое войско во главе со Стрелецким приказом играло большую роль в обеспечении правопорядка в городах, особенно в столице, центральных и северных районах страны. Стрелецкие избы в городских районах были своеобразными опорными пунктами наряду со съезжими губами. Столица государства Москва была выделена из общей системы управления. Еще в XV в. при Иване III в ней учреждается *городская «исправа»*. В начале XVI в. полицейские функции в Москве и Московском уезде осуществлял *Земский приказ*. Он занимался преследованием разбойников и иных «лихих людей», ведал сбором податей с посадского населения Москвы, наблюдал за порядком и благоустройством в столице.

В Москве и других больших городах при этом приказе низшие служащие назывались *земскими ярыжками*: они носили красное и зеленое или иного особого цвета платье с нашивкою на груди двух букв: «З» и «Я». Основная их деятельность состояла в следующем: когда государь или его двор куда-либо в городе «шествие имели» или был крестный ход или какое-либо торжество, то ярыжки, идя впереди с метлами и лопатами, очищали и «просторили» путь. Если же где-то происходила ссора, шум и драка, то они могли беспрепятственно задерживать, брать под стражу и отводить в свой

приказ. В конце XVI в. Земский приказ был объединен со Стрелецким, который стал осуществлять полицейские функции в Москве.

Центральные и местные органы власти до XVII в. осуществляли функции политической полиции. Однако в начале XVII в. политическому сыску придается особое значение. Дела по политическим преступлениям выделяются из общей массы уголовных дел. Политические или *государственные преступления стали называться «Слово и дело государево»* [2, 120].

По своему первоначальному смыслу понятие означало дело о словесном оскорблении царя. Первые документы с употреблением этой печально знаменитой фразы датированы 1622 г. и касаются угрозы перерезать горло царю, опрометчиво вырвавшейся у одного казака. Вскоре «Слово и Дело» приобрело более широкое значение.

Как было принято в то время, все дела, касавшиеся государственных интересов, были «государевыми делами». К государственным преступлениям, то есть действиям и умыслам, направленным против царя и государственного порядка самодержавной России относились *крамола и сдача города неприятелю*. К виновным в основном применялась смертная казнь, которая могла быть простая, когда осужденный умирал достаточно быстро (к примеру, обезглавливание) и квалифицированная, когда перед смертью осужденный продолжительное время испытывал мучения (например, посажение на кол) или членовредительные наказания. Каждый, кому становилось известно о злых умыслах по отношению к царю, оскорблении царского имени, государственной измене и т. д., обязан был под страхом смертной казни донести об этом властям, выкликнув фразу «Слово и дело Государево». В то же время Соборное Уложение 1649 г. предусматривало строгое наказание для тех, кто заявлял «Слово и Дело» без должных оснований.

В середине XVII века был создан *Приказ тайных дел*, который сначала являлся личной канцелярией царя, то есть органа, позволявшего ему при решении важнейших государственных дел обходиться без Боярской Думы.

Еще в начале своего правления царь Алексей Михайлович имел при себе несколько подъячих из Приказа Большого дворца для личной переписки. Этот штат в конце в конце 1654 г. – начале 1655 г. получил определенную организацию Приказа тайных дел. Первоначально Приказом заведовал тайный дьяк, при котором находилось 5-6 подъячих. К концу существования Приказа во главе его стояла дьячья коллегия (тайный дьяк и дьяки Челобитного и Стрелецкого приказов; число подъячих возросло до 15).

Основной функцией Приказа тайных дел был контроль за деятельностью приказов. Этот контроль мог носить явный характер и проявляться в затребовании для «ведома» (контроля) различных дел, сведений, отчетности из других приказов, в проверке приказного делопроизводства при участии царя. Тайный контроль заключался в посылке подъячих приказа с секретным наказом о наблюдении за теми послами и

воеводами, которые «много чинять не к чести своего государя», или воевод, допуславших «много неправд... над ратными людьми» [3, 206].

Известной формой контроля за государственным аппаратом (как приказами, так и воеводами) было рассмотрение Приказом челобитных, поданных лично царю. После рассмотрения дел по челобитной в Приказе тайный дьяк докладывал о нем царю. По царскому указу дело, минуя Боярскую Думу, разрешалось в Приказе тайных дел или передавалось для исполнения в один из приказов. Важнейшей функцией Приказа являлся контроль за розыском (следствием) по деяниям, направленным против существующего строя, непосредственно против царя. Например, Приказ принимал участие в следствии по делу Степана Разина и его сподвижников. Царь составил памятную записку с десятью вопросами. В Приказ запрашивали различные материалы для этого процесса: расспросные, пыточные речи, очные ставки и т.д. Приказ тайных дел помещался в царском дворе, и царь часто бывал в нем. Здесь он имел свой стол с письменным прибором, принимал участие в составлении бумаг, требовал отчетов, слушал доклады, рассматривал дела. Возглавлявшие Приказ дьяки пользовались большим влиянием в государственных делах. И хотя Приказ был упразднен в 1676 г., он по праву может считаться родоначальником органов политического сыска в Русском государстве.

В XVII веке произошел расцвет и падение приказной системы управления, важной особенностью которой являлась множественность и неопределенность функций приказов. Почти каждый приказ выполнял не только функции управления, в его ведении находились также определенные территории, налоги с которых поступали на содержание приказа, выполняли они и полицейские функции. Вскоре были созданы Временные следственные комиссии, которые выполняли функции расследования политических дел.

В XVI в. в российском праве четко оформился статус «лихого человека», для которого разбой и бандитизм были профессиональными занятиями. Основной целью профессиональных разбоев, грабежей и убийств было завладение собственностью. К 30-м годам XVI в. относится и известие о масштабной деятельности преступных организаций фальшивомонетчиков по многим городам.

Рост преступности, а именно профессиональной преступности был одной из причин, вызвавших губную реформу. В ходе земско-губных преобразований периода малолетства Ивана Грозного (1530-1540-е гг.) произошло усиление карательной функции государства. Были созданы специальные земские и губные избы, как органы борьбы с преступностью на местах.

Поскольку административные органы не были отделены от судебных, то они осуществляли процедуру следствия и суда, то есть они осуществляли полицейско-судебные функции. В XVI в. такие функции и выполнялись *губными избами, органами местного самоуправления*, до губной реформы право вынесения смертных приговоров принадлежало только центральной

власти. Эта важнейшая суть перемен подробно освещена летописями, согласно которым главные прерогативы выборных органов были: «судить, пытать, казнить». Проводимые реформы имели сильную демократическую направленность: рядовое население страны получило возможность реального участия в судебной деятельности и реализации карательной функции.

Губные органы «ведали разбойные и убийственные и татинные дела, про татей и про разбойников сыскивали, и того смотрели и берегли накрепко, чтобы однолично нигде татей и разбойников, разбойничьих станов и приездов не было».

Состав губной избы, как органа губного управления, был неоднороден. В нее входили: *губные старосты и губные целовальники; губные дьячки или подьячие*, ведшие письменную часть; *сотские, пятидесятские и десятские*, преследовавшие разбойников и татей и наблюдавшие за тем, чтобы не приезжали к кому-либо люди «необычные и незнаемые», а также *тюремные сторожа и целовальники*, надзиравшие за заключенными; *палачи*, пытавшие и наказывавшие заключенных; *бирючи*, обнародовавшие постановления правительства, *сторожа в губной избе* [2, 150].

В середине XVI века произошло усиление политики репрессий, которые подтверждается рядом фактов. Судебник 1550 г. утвердил обязательную *смертную казнь для «лихих людей»* в общегосударственном масштабе. Задачей судебно-полицейских органов того времени было не конкретное выяснение обстоятельств противоправных действий, а установление фактической принадлежности лица к «ведомым лихим». Уставная книга Разбойного приказа признает массовость разбойных шаек и оправдывает обязательную казнь профессиональных преступников невозможностью их тюремного содержания в связи с тем, что их обязательно освободят поделщики.

В XV в. существенно возрастает роль государственных органов в расследовании и раскрытии преступлений. Начинает складываться, а в XVI – XVII вв. становится ведущей процессуальная форма, получившая название «*розыск*» или «*сыск*». Так обозначалось расследование по тому или иному делу, которое производилось государственными органами. При этом использовались различные методы, в том числе и негласного характера.

Ведущие дело *сыскари* допрашивали обвиняемого, изыскивали доказательства и др. Однако главное значение в розыском процессе играла пытка. «А приведут татя ... и того татя пытать», – указывалось в Соборном уложении. Признание подследственного, достигнутое в результате пытки, считалось доказательством его вины и служило основанием для наказания. Розыскными органами были «*особые обыщики*» XV – начала XVI в., посылавшиеся из Москвы в какую-либо местность, которые, по общему представлению, приносили мало пользы и большие убытки населению. Они были заменены губными учреждениями, хотя «*обыщики*» еще долго продолжали существовать. Перед началом розыска обыщики и губные старосты были обязаны произвести повальный обыск – опрос представителей

всех социальных групп (число опрашиваемых не ограничивалось). Сведения записывались в «списки», к которым эти лица «прикладывали» руки. Они присылались из Москвы «в случае умножения в какой-либо местности разбоев и татев». Но обыщики приносили мало пользы. Вместо оказания помощи в борьбе с преступностью они причиняли местному населению только убытки.

Принятие этого обширного комплекса мер оказалось недостаточно, современники отмечали, что «по городам и волостям чинятся татьбы великие», а губные старосты бездействуют. События начала XVII в. потребовали создания твердой власти на местах. По росписи городов и уездов в 1625 г. известно, что в 146 городах с уездами уже были назначены *воеводы*. Воевода стал основным звеном местного управления. Претенденты на место воевод – бояре, дворяне и дети боярские – подавали на имя царя челобитную, в которой просили назначить на воеводство, чтобы «покорниться». Однако официально воевода за свою службу получал поместные денежные оклады. Воевода назначался Разрядным приказом, утверждался царем и Боярской думой и подчинялся тому приказу, в ведении которого находился данный город с уездом. В большие города назначали нескольких воевод, один из них считался главным.

Каждый воевода получал из приказа *наказ*, определявший круг его деятельности: он осуществлял охрану феодальной собственности, боролся с укрывательством беглых, с нарушением казенного интереса (кормчества), со всяким несоблюдением порядка вообще (бой, пожар, мор), ведал городовым и дорожным делом, надзирал за судом губных и земских старост. Административно-полицейский надзор воеводы простирался и на личную жизнь населения.

В больших городах полицейский надзор за населением, укреплениями и караулами осуществлял подчиненный воеводе *городничий* (бывший городской приказчик). Наказы, которые получали воеводы из приказов, были неопределенны и мало конкретны: «как пригоже», смотря по «тамошнему делу», «как бог вразумит». Это усиливало произвол воевод.

Система кормлений была упразднена, но в действительности она процветала. Воеводы не довольствовались добровольными приношениями. На протяжении XVII в. из городов, уездов, волостей в столицу поступали слезные челобитные от населения на поборы и лихоимство воевод. Виновато в таком положении было и само правительство, которое, не имея средств на управление, не только веками не платило жалования своим чиновникам, но и прямо советовало им «кормиться от дел».

В процессе развития русского феодального государства розыскной процесс существенно потеснил состязательный. Розыск отличался тем, что государственные органы сами возбуждали, вели и завершали дело по собственной инициативе и усмотрению. К концу XV в. в системе доказательств сформировался *институт «облихования»*. При отсутствии доказательств закон обязывал «добрых» людей оговаривать подозреваемого

для получения признания с помощью пытки («опыта»). Тогда же в качестве доказательства закрепляется судебный поединок – «поле». Его организацией ведали окольный, дяк и недельщик. В обязанности недельщика входили вызов сторон в суд, производство ареста и проведение пытки. Поединку предшествовало крестное целование, проходил он в присутствии доброжелателей и друзей обеих сторон, которые при оружии наблюдали за его ходом. «Поле» зачастую превращалось в потасовку.

Сущность розыскного процесса в целом заключалась в том, что в лице государственного агента соединялись различные процессуальные функции: обвинителя и судьи, и этот агент противопоставлялся обвиняемому, который служил лишь объектом сыска. Сущность состязательного процесса – в споре о праве двух равноправных сторон перед третьим – судьей. Розыскной процесс, появившийся сначала исключительно для дел о государственных преступлениях, постепенно распространился и на другие уголовные дела, вытесняя судное производство, которое оставалось иногда для власть имущих, по сути как привилегия. Не полагаясь только на своих должностных лиц, правительство поощряло частную инициативу по поимке преступников. Отдельным лицам по их челобитным, выдавались так называемые погонные грамоты, разрешавшие челобитчику отыскивать известного ему вора и задерживать.

В XVII в. деятельность власти, осуществлявших полицейские функции, регламентировалась целым рядом правовых актов – Соборным Уложением 1649 г., Указными книгами приказов – Земского, Разбойного, Холопьевого и др., а также отдельными указами царя и Боярской думы. Таким образом, во второй половине XVII в. законодательно были закреплены меры по обеспечению общественного порядка и спокойствия.

Общественные структуры в деле обеспечения правопорядка продолжали иметь большое значение, несмотря на усиление роли государственных органов. Территория с центром в сравнительно большом населенном пункте называлась крестьянами волостью, а население волости – миром. Волость на своих собраниях – сходах выбирала старосту и некоторых других руководящих лиц, решала вопросы о принятии в общину новых членов и выделении им земель. Волостная община самостоятельно ведала сбор податей, низший суд и полицию.

Представители княжеской администрации являлись в волость, только когда в ней было совершено преступление и начинался спор о границах ее территории с соседними или крупными землевладельцами. Значение мирского самоуправления усиливалось высшей выборной должностью сотского. Сотский являлся посредником между волостным старостой и чиновниками наместника.

Таким образом, в Московском государстве развивались лишь слабые зачатки того, что в дальнейшем будет квалифицироваться как полицейская деятельность, законодательством Московского государства XVII века

запрещались и преследовались лишь те нарушения немногих и несложных норм, которые угрожали внутренней безопасности.

3. Организация мест лишения свободы и борьбы с пожарами

В первом правовом сборнике российского государства – «Русской Правде» не упоминается такие виды наказания, как лишение свободы или смертная казнь, но на практике арестованных правонарушителей, особенно «государевых обидчиков», до суда содержали в *подвалах, клетях, земляных тюрьмах*, а после расследования дела иногда применялось и лишение жизни. В «Русской Правде» упоминается, в основном, такой вид наказания, как «вира» – *штраф*.

В XII – XIII вв. появляются правовые акты, в которых говорится о заключении преступников в *погреба и порубы*, сопровождавшемся их преступника в кандалы, рогатки или колодки. Эти орудия отягощали нахождение в тюрьме. Рогатки представляли собой особые металлические ошейники, на внешней поверхности которых были выделаны железные прутья или гвозди, настолько длинные, что арестант с такой рогаткой на шее был лишен возможности прилечь, и был вынужден оставаться стоя или в сидячем положении даже ночью. Использовали тюремщики и так называемые «*стулья*», которые представляли собой короткий (50-80 см.) тяжелый чурбан, окованный железом. В один конец чурбана был вбит массивный костыль на короткой цепи, заканчивающийся металлическим ошейником. Этот «стул» заключенный был вынужден везде таскать с собой. Что касается колодок, то их форма была различна, делались они из дерева и предназначались для одновременного одевания на руки, ноги и шею. Все эти «приспособления» были очень тяжелыми и причиняли много страданий осужденному.

В процессе дальнейшего развития русского феодального общества и обострения классовой борьбы такой вид наказания, как тюремное заключение, приобретает все больший удельный вес в системе карательных учреждений российского государства.

Уже в XV в. тюремное заключение становится одним из важнейших средств наказания. Соборное Уложение 1649 г. предусматривает тюремное заключение за большое количество преступлений (нарушения благочиния в церкви и на государственном дворе; проступки по службе; оскорбление чести; подлог; убийство детей и др.) и этот вид наказания получает подробную регламентацию.

Единой системы управления тюремной системой в русском государстве в XVII в. не существовало. Тюрьмы находились в ведомстве Стрелецкого, Земского, Разбойного и др. приказов. На местах *тюрьмами управляли воеводы и губные старосты*. Их главной обязанностью было не допустить побегов осужденных с места заключения.

Устройство тюрем того периода было различным. Тюремные помещения строились каменные, земляные и деревянные. Каменные тюрьмы для содержания заключенных находились в монастырях, погребях. В них, как правило, содержали государственных преступников и раскольников.

Земляная тюрьма представляла вырытую в земле яму, в которую опускался бревенчатый сруб. Если внутреннего сруба не было, то заключенный находился просто в яме. Такой вид тюрем предназначался для политических и религиозных преступников, которых стремились не только изолировать, но и создать им особо строгий и суровый режим.

Деревянная тюрьма – это огражденный высоким забором двор, в котором ставилось несколько изб. Вокруг каждой избы также возводился частокол. Этот вид тюрем подразделялся на губные, в которых сидели за татьбу и разбой, «смертное убийство», поджог и воровство и опальные, в которых находились осужденные за преступления в сфере экономики, «по писцовым искам».

Вышеперечисленные тюрьмы подразделялись на постоянные и временные. Постоянные тюрьмы находились в монастырях, а также в Москве и других городах. Временные тюрьмы строились, главным образом в местах ссылки для приговоренных к отбыванию ссылки в тюрьме.

Тюремное заключение, как вид уголовного наказания в Русском государстве было феодальным. Оно обрекало человека, приговоренного к нему, на неизбежную и мучительную смерть. Условия для заключенных были очень тяжелые, помещения холодные, грязные и переполненные. В помещениях и на телах заключенных бесчинствовали паразиты. Иногда тюремное заключение соединялось с наказанием кнутом, имущественными взысканиями, в отдельных случаях с членовредительными наказаниями, могло соединяться со ссылкой (для религиозных и политических преступлений). Государство не заботилось о прокормлении заключенных. Они питались главным образом на свои средства или мирским подаянием. Для сбора пожертвований отряды закованных в кандалы заключенных под охраной стражников обходили городские улицы, где сердобольные горожане кидали им продукты. Особенно щедрыми были подаяния в дни больших церковных праздников – на Рождество, Пасху.

В 1662 г. во всех тюремных учреждениях вводятся «государственное жалованье» или «кормовые деньги». Однако, милостыня, по-прежнему, оставалась основным средством существования.

Новый вид уголовного наказания появляется в Соборном уложении 1649 г., а в 1699 г. в качестве новой меры наказания в России появляется каторга.

Огромное значение при осуществлении функций охраны порядка имела *борьба с пожарами*. Ни в одном государстве пожары не были так часты и нигде они не были так опустошительны, как на Руси. Это объяснялось тем, что деревянные строения, крытые соломой, в которых, в основном, и проживало большинство населения, были сильно сжаты. Уже в первых

летописях не обходилось без упоминания о злой силе огня. В 1124 г. случился пожар, уничтоживший весь Киев. В 1194 г. в неделю «Всех Святых» в Великом Новгороде от неизвестной причины вспыхнул пожар, который с небольшими перерывами длился в течение почти трех месяцев. Со времени образования государственности на Руси органы власти и управления пытались бороться с пожарами, однако, в те времена способы борьбы заключались не столько в мерах предупреждения возможности возникновения самих пожаров. Сколько в суровых мерах и взысканиях за умышленный или случайный поджог. Сведения об этом есть и в Русской Правде, которая за умышленный поджог регламентировала такое наказание, как «*поток и разграбление*», то есть конфискация имущества осужденного и отдача его и всех членов семьи в рабство.

Специализированных органов для тушения пожаров не было, оно возлагалось на население. Первые предупредительные, профилактические правительственные мероприятия против пожаров были предприняты Василием II в 1432 г. Эти меры сводились к указам и приказам, главным образом, как обращаться с огнем. Запрещалось вольное обращение с огнем, разведение его около покосов и сеновалов, а также вблизи жилья.

Со второй половины XV в. происходят важные изменения в правилах градостроительства в столице, благодаря которым спустя много лет стало возможным полностью избавить город от опустошительных пожаров. В 1485 г. Иван III начинает реконструкцию Кремля, применяя в качестве основного строительного материала кирпич. Строительство зданий из кирпича – это один из способов, которые были направлены на избавление города от стихийных опустошительных пожаров. После пожара 1493 г. Великий князь Московский Иван III Васильевич повелел снести все постройки вокруг Кремля на расстоянии 110 саженей (235 метров).

В 1504 г. Иван III издает противопожарные нормы, которые регламентируют правила пользования огнем в быту и ряд противопожарных мероприятий.

Иваном Грозным в 1547 г. после очередного пожара, уничтожившего большую часть города, было предписано: иметь во дворах на случай пожара бочки и чаны с водой, воспретить всем без исключения обывателям топить летом избы. Исполнение всех этих мер строго проверялось, виновные в их неисполнении жестоко карались. Немало бояр было казнено при Иване Грозном только по подозрению, что по их нарушению может сгореть Кремль.

После организации «приказов» пожарное дело было передано в ведение Земского приказа, который содержал за счет налога сто человек ярыжных, которые следили за противопожарным режимом и пресекали «бесчинства». Они же несли обязанность фонарщиков. Земские ярыжные были первыми наемными пожарными в России. Тушение возникающих пожаров, по-прежнему возлагалось на население и стрельцов.

Важным этапом в развитии законодательства, посвященного борьбе с пожарами стало Соборное уложение 1649 г. В этом документе

регламентировались правила предупреждения пожаров, статьи сформулированы достаточно четко, чтобы не допускать кривотолков и вариаций. Жестоко карая за умышленный поджог (виновного сжигали живьем на месте пожарища), закон проводит гуманное начало за неосторожное обращение с огнем, видя в этом «промысел божий». Для предупреждения пожаров и исполнения полицейских функций 6 апреля 1649 г. был принят «Наказ о городском благочинии». В нем подтверждались прежние распоряжения относительно обращения с огнем, регламентировались права и обязанности объезжего головы и состав объезда.

Объезд продолжался круглые сутки. Все жители, согласно Наказа, должны были иметь необходимый противопожарный инвентарь. «Наказ о Городском Благочинии» и статьи Соборного Уложения 1649 г. были первой попыткой нормировать пожарное дело в стране.

Таким образом, что во второй половине XVII в. государство всерьез занималось проблемой борьбы с пожарами, причем законодательство постепенно от единичных, чисто карательных за поджог мер, переходит к действенным профилактическим противопожарным мероприятиям в масштабах всего государства.

Начальный период развития государства происходил параллельно с процессом образования органов выполняющих охрану общественного порядка. Первоначально эти функции исполняли княжеские дружины. По мере совершенствования и усложнения общественной организации полицейские функции начинают выполняться и некоторыми должностными лицами княжеской администрации. В период разложения рабовладельческого государства и средние века органы, осуществляющие полицейские функции, постепенно специализировались на охране внутренней безопасности и общественного порядка [4, 13].

В процессе преодоления феодальной раздробленности и создания единой Русской державы государственный аппарат разрастался и значительно укреплялся. Активизировалась его деятельность по охране общественного порядка, по борьбе с преступностью.

До XIV в. на Руси отсутствовало понятие центральных и местных органов управления.

Деятельность государственных структур охраны правопорядка регламентировалась Соборным Уложением 1649 г., Указными книгами приказов – Тайных дел, Земского, Разбойного, Холопьевого и др., а также указами царя и Боярской думы (например, Наказ о градском благочинии).

В Русском государстве центральные и местные органы власти, осуществлявшие, прежде всего, функции управления (судебные, финансовые, военные) выполняли также полицейские обязанности с привлечением в качестве силового принуждения опричников, стрельцов и служилых дворян. В этот период были созданы первые специальные органы политической полиции: в годы царствования Ивана IV Грозного – опричный корпус, а при царе Алексее Михайловиче в 1654 г. – Приказ тайных дел. Во 2 половине

XVII в. учреждены государственные должности, выполнявшие только полицейские функции – объезжие головы.

РАЗДЕЛ 2. РЕГУЛЯРНАЯ ПОЛИЦИЯ В ПЕРИОД АБСОЛЮТНОЙ МОНАРХИИ. ОХРАНА ПОРЯДКА, ОБЩЕУГОЛОВНЫЙ И ПОЛИТИЧЕСКИЙ СЫСК В XVIII ВЕКЕ

До XVIII в. в России не существовало регулярных полицейских органов и борьба с преступностью осуществлялась в общеадминистративном порядке. Полицейские функции в Древней Руси реализовывались, как различными государственными органами и должностями (общего управления, военными - княжескими дружинами, вирниками), так и общинными институтами, в том числе - самими потерпевшими, членами их семей, соседями и т.д.

Начало XVIII столетия в истории России являлось переломным. Это, прежде всего, связано с реформаторской деятельностью Петра I, который значительно ускорил социальное, экономическое и политическое развитие России. Укрепление единовластия сопровождалось многообразными коренными реформами всех сторон жизни общества. Именно в условиях радикальных преобразований царская власть распространилась на все основные сферы деятельности.

Реформы коснулись и правоохранительных органов России: постепенно создается полиция, т.е. исполнительный орган государственного управления, повседневно и профессионально занимавшейся охраной правопорядка.

1. Развитие полиции в первой четверти XVIII века

В XVII–XVIII вв. в России завершается централизация государственной власти, утверждается самодержавная форма правления в виде абсолютной монархии, реформируется весь государственный механизм, в том числе его правоохранительная часть [5, 108].

На этом этапе истории российского государства важная роль отводится полиции, выполняющей полицейские функции.

Особенность формирования полиции заключается в том, что она становится системой органов надзора и принуждения, предназначенных для поддержания общественного порядка, борьбы с преступностью, обеспечения безопасности граждан, а также для защиты существующего государственного строя [6, 89].

Регулярная полиция как система органов надзора и принуждения, предназначенных для поддержания общественного порядка, борьбы с преступностью, обеспечения безопасности граждан, а также для защиты существующего государственного строя начала создаваться в России при Петре I. К этому времени относится создание исполнительной полиции как особой системы органов в механизме государственной власти. При Петре I в законодательстве впервые появляется и заимствованный из Западной Европы термин «полиция».

Необходимо отметить, что до конца второго десятилетия XVIII века в России термин «полиция» не употреблялся. В допетровской Руси соответствующая деятельность обозначалась понятием «*благочиние*».

Корни термина «*полиция*» – в греческом слове *πολιτεία* (городское дело, городское (государственное), устройство). Этот же смысл придавали термину *politia* римляне. С конца XVI в. во французские термины *police*, *policité* и немецкий *Polizei* стали вкладывать иной смысл: они стали обозначать совокупность различных элементов общественного порядка, общественное благополучие и правительственную деятельность, направленную на его обеспечение. Эти термины использовали для обозначения дел светского управления (*res politicae*), отличающихся от дел церковных (*res ecclesiasticae*). Термин «полиция» вошел в употребление во всех европейских государствах, нашел широкое применение в официальном языке законодательства и в научной литературе. Полицией стали называть систему практических мероприятий, осуществлявшихся государственной властью в сфере управления обществом, а складывающуюся систему знаний об этой сфере государственной деятельности – полицейским правом. Осмысление проблем управления государством и установления отношений между органами власти и обществом обусловили возникновение науки полицейского права не ранее XVII в.

Впервые идея создания специализированного органа охраны общественного порядка нашла отражение в «Записке о коллегиях», составленной между 1711 и 1716 гг., авторство которой отдельными исследователями приписывается Г.В. Лейбницу. В ней предлагалось учредить среди 9 коллегий – полицейскую. Однако практика пошла по другому пути.

Создание первых учреждений регулярной полиции при Петре I происходит в городах, где было значительное скопление населения, обостренные социальные отношения, высокий интерес правящих кругов к порядку, и при этом отсутствовала саморегуляция сельской общины. В первую очередь это относилось к новой столице Санкт-Петербургу, основанной в 1703 г. Детальное регулирование строительства, скопление больших масс неукоренившегося трудового, преимущественно мужского населения, вызывали необходимость совершенствования управления вообще и полицейского особенно. Именно в ней, как правило, вводилось все новое [7, 102].

В Санкт-Петербурге охраной общественного порядка и безопасности, преследованием лиц, совершивших преступления, вначале ведали губернская канцелярия подчиненная ей Городовая канцелярия, обер-комендант. С созданием в 1705 г. Адмиралтейской верфи управление, в том числе полицейское, Петербургом фактически разделяется между Адмиралтейской канцелярией – на Адмиралтейской стороне и Городовой канцелярией – на Городовом острове. Эти канцелярии, каждая на своей территории, полицейские функции осуществляли как непосредственно, так и через

воинские команды и назначенных для этого должностных лиц, как правило офицеров, в том числе гвардейских, получивших со временем название «надсмотрщиков». Адмиралтейский советник составлял от имени Адмиралтейства для надсмотрщиков инструкции («Пункты»), в которых иностранная терминология сочеталась с содержанием, явно заимствованным из наказов объезжим головам.

Ускорило создание регулярной полиции *дело царевича Алексея*. 17 марта 1718 г. в Москве были казнены некоторые заговорщики, в том числе бывший адмиралтейский советник А. В. Кикин, который активно участвовал в создании административно-полицейского управления в Петербурге. 24 марта 1718 г. Петр I отбыл в Петербург, где создал для продолжения следствия по делу Алексея Тайную канцелярию. Алексей был заключен в Петропавловскую крепость, приговорен к смерти, при неясных обстоятельствах умер, 30 июня - был похоронен. Эти события, конечно, заставляли принимать особые меры предосторожности в Петербурге, ускорили создание новой административно-полицейской системы.

Как и многие другие преобразования Петра I, полицейская реформа проводилась без четкого плана и основательной подготовки. Вместе с тем очевидно, что общий замысел на создание регулярной полиции к тому времени созрел, было намечено в общих чертах формирование административно-полицейского аппарата в городах.

К 23 мая 1718 г. была разработана и 25 мая утверждена царем с собственноручным его дополнением инструкция, привычно названная «Пунктами». Этой инструкцией определялась компетенция генерал-полицмейстера и, поскольку он впервые упоминался в законе, фактически учреждалась эта должность. 27 мая 1718 г. Петр I посылает соответствующий указ Сенату, а 7 июня доводится до сведения жителей Петербурга об учреждении в городе должности генерал-полицмейстера.

Первый генерал-полицмейстер *Антон Девиер*, иностранец по происхождению, был взят Петром I в пажи во время заграничной поездки. Не обладая большим умом, но будучи энергичным и вкрадчивым, имея привлекательную внешность, живой и веселый характер, он скоро приобрел расположение царя, дружбу царицы. Девиер становится царским денщиком, т. е. наиболее, доверенным лицом Петра I, получает имение, чины бригадира и капитана лейб-гвардии Преображенского полка, звание е.ц.в. генерал-адъютанта. Назначенный в 36 лет генерал-полицмейстером, А.М. Девиер был в этой должности до 1727 г. В период могущества А.Д. Меншикова был обвинен в неуважении к царской фамилии, пытан, наказан кнутом «нещадно», лишен всех должностей и чинов, дарованного Екатериной I графского титула, имений и сослан в Восточную Сибирь, позднее командовал Охотским портом. В 1743 г. Елизавета Петровна вернула его из ссылки, возвратила ему имения, титул, ордена, чины, должность генерал-полицмейстера на которой он был до вскоре наступившей смерти [8, 86].

Уже в июне 1718 г. началось комплектование аппарата генерал-полицмейстера. В его распоряжение сенатским указом были направлены военнослужащие и приказные служители во главе с дьяком. К концу 1718 г. его персонал состоял, не считая генерал-полицмейстера, из 41 человека. В 1719 г. его фактическая численность увеличилась до 67 человек. На службу в полицию, как правило, направлялись в принудительном порядке. Учреждения не желали расставаться с опытными чиновниками и служителями. Формирование аппарата регулярной полиции наталкивалось и на нежелание или невозможность переезжать на постоянное место жительства в неудобный тогда для проживания Петербург. Кроме того, сказывалась острая нехватка квалифицированных чиновников. Гражданская служба мало поощрялась правительством, полиция к тому же не была популярной в народе.

Название вновь создаваемого учреждения не было законодательно определено. В официальных документах оно первоначально именовалось *«генерал-полицмейстерской канцелярией»*, *«канцелярией Девьера»*. Постепенно за ним закрепляется название *«полицмейстерской канцелярии»* или *«канцелярии полицмейстерских дел»*. Эта канцелярия, создаваясь как исполнительный аппарат при генерал-полицмейстере, вначале не имела урегулированного законом статуса.

Канцеляриями в России XVIII в. назывались многие учреждения. Некоторые из них считались (как и «коллегии») коллегиальными учреждениями, т. е. во главе их стояли не единоличные судьи, как это было в приказах, а присутствия из нескольких старших чиновников. Во главе полицмейстерской канцелярии первой четверти XVIII в. стояло присутствие из 2 или 3 человек, они официально назывались судьями или присутственными чинами.

С введением *принципа коллегиальности* в управление руководители официально теряют единоначалие, и в какой-то степени заслоняются возглавляемыми ими учреждениями, которые действуют уже как будто самостоятельно, от имени учреждения пишутся различные документы. Такое преобразование происходило и с полицмейстерской канцелярией. В 20-е гг. генерал-полицмейстер, как и президенты в коллегиях, рассматривался лишь как первоприсутствующий.

Фактически же члены присутствия полицмейстерской канцелярии, ведая отдельными сферами управления и исполняя различные поручения генерал-полицмейстера, были скорее чиновниками при генерал-полицмейстере, а не судьями, способными по большинству голосов поставить свое, отличное от мнения генерал-полицмейстера, решение.

Место полицмейстерской канцелярии (во главе с генерал-полицмейстером) в системе органов государства также не было четко и комплексно определено в законодательном порядке. Оно частично определялось в ходе становления этого органа отдельными узаконениями и его практической деятельностью.

В 1722 г. в Москве учреждается должность *обер-полицмейстера*, который подчинялся непосредственно генерал-полицмейстеру. Последнему поручалось создать регулярную полицию в Москве. Образуется Московская полицмейстерская канцелярия, подчиненная полицмейстерской канцелярии в Петербурге, которая после этого называется Главной или Государственной и уже бесспорно становится центральным учреждением по управлению полицией. Главная полицмейстерская канцелярия продолжала непосредственно выполнять полицейские функции в Петербурге.

Намерение создать повсеместно в городах регулярную полицию, как единый централизованный орган государства, подтверждается императорскими указами от 17 сентября 1722 г. и 8 мая 1723 г. об учреждении полицмейстерской конторы в Кронштадте, от 10 февраля 1723 г. – в Астрахани, которые учреждались в подчинении «Главной полиции» независимо от местных органов управления, в том числе от губернских. Однако эти указы при Петре I не были исполнены [5, 110].

Идея создания единого централизованного полицейского управления в городах корректировалась Петром. При учреждении в 1720–1721 гг. магистратов (под верховенством Главного магистрата), как сословных органов городского самоуправления, которые должны были эффективно и без ущерба для казны управлять жизнью городов. Однако малочисленность и слабость российского купечества, с одной стороны, и вполне сохранявшееся экономическое и политическое господство дворянства с другой, объективно не позволили магистратам тогда стать всевластными и сильными органами управления, какими они виделись законодателю. Не став ни повсеместными, ни сильными, они сами попали под влияние, а то и под прямое руководство полиции, которая в городах была бюрократическим органом управления чиновничье - дворянского государства.

Управление Московской полицмейстерской канцелярией, как и Главной (Петербургской), формально строилось на коллегиальных началах. Руководящее присутствие состояло из обер-полицмейстера и еще одного «судьи», офицера в чине майора или подполковника, не имевшего определенного должностного названия, но являвшегося фактически заместителем обер-полицмейстера, который был фактически начальником московской полиции, а не только первоприсутствующим.

Между офицерами полицмейстерской канцелярии, в том числе и между судьями – членами присутствия, были распределены обязанности по заведованию отдельными частями полицейского управления. Так, один из членов присутствия ведал отводом квартир для солдатского постоя, другой – учетом денежных сумм, третий («полицмейстер») заведовал каторжным двором.

Полицейские чины жалованье и провиант получали в основном наравне с военнослужащими. В 1718 г. майору полиции в год полагалось жалованья 168 руб., капитану - 96 руб., прапорщику - 50 руб., вахмистру - 14 р. 40 к., сержанту - 10 р. 08 к. и 7р. 20 ., каптенармусам - 13 р. 68 к. и 9 р. 71

к., капралам - по 6 руб. и 6 руб. 96 к., писарям - по 8 р. 04 к. и 6 р. 96 к., рядовым - по 7 р. 20 к. и 6 руб. Штаб и обер-офицеры полицмейстерской канцелярии и их денщики жалованье, провиант и амуницию получали из Главного комиссариата, с 1721 г. - из остаточных сумм Военной коллегии.

В 1719 г. для чинов в полиции была введена особая форма (кафтаны василькового цвета с красными обшлагами, зеленые камзолы, короткие штаны василькового же цвета и т. п.). На вооружении полиции были алебарды, шпаги и фузеи со штыками. Все полицейские служащие при поступлении на должность приносили присягу, в которой клялись «верным, добрым послушным рабом» быть царю, царице и их наследникам, их права и прерогативы «по крайнему разумению, силе и возможности предостерегать и оборонять и в том живота своего в потребном случае не щадить», способствовать полезным для царя делам, предотвращать от него беду и убыток, строго соблюдать тайну, исполнять законы и предписания начальства. После произнесения текста присяги чиновник целовал Евангелие и крест.

1721 г. весь персонал полиции Петербурга не превышал 100 человек. При широкой компетенции и громоздкости делопроизводства его нельзя было считать многочисленным, поэтому, создавая регулярную полицию, Петр I не отказывался и от использования на полицейской службе местного населения [9, 44].

Среди важнейших направлений правоохранительной деятельности столичных учреждений регулярной полиции выделяются регулирование передвижения и проживания в столицах населения, пресечение самовольных уходов работных людей, крестьян, дезертирства солдат. Вопросы о сыске беглых постоянно рассматривались полицмейстерскими канцеляриями.

В полиции должны были регистрироваться все приехавшие в город и уезжающие из него. Без разрешения полиции нельзя было пускать никого на ночлег. Запрещалось принимать работников. За неисполнение этих предписаний полицмейстерские канцелярии имели право приговорить домохозяина к ссылке на галеры и конфискации имущества или битью кнутом и ссылке на каторгу, что и делалось на практике.

Для контроля за передвижением людей были введены паспорта и покормежные письма. Жители должны были передвигаться по стране только при наличии этих документов. Люди, не имевшие их, не пропускались на заставах, их задерживали патрули и местные власти. Паспорт назывался также пропуском. Паспорта (пропуска) для передвижения внутри страны выдавались различными государственными учреждениями и владельцами крепостных, а в столицах — преимущественно полицмейстерскими канцеляриями.

Работоспособных гулящих и слоняющихся людей направляли на работу или в солдаты, крепостных в полиции били батогами и возвращали владельцам, нетрудоспособных отсылали по прежнему месту жительства, где

на их пропитание должны были собирать средства местные старосты или определять в богадельни и приюты.

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

Повседневная жизнь людей была обставлена чрезвычайной регламентацией. Было запрещено в городе носить бороды и русское платье; определялось, в соответствии с чином, сколько лошадей содержать и запрягать в экипаж, какие драгоценности и наряды надевать на себя по праздникам. Жителям было установлено время для сна, работы и отдыха, а работа и отдых были также регламентированы. Регламентация жизни и деятельности населения, доведенная до крайности, также была возложена на полицию. В функции регулярной полиции, как правило, входили те вопросы, в разрешении которых самодержавное правительство применяло грубое прямое принуждение.

Полицейские чиновники терроризировали население. Одно имя генерал-полицмейстера внушало страх жителям Петербурга. Жестоко наказывая людей за всякое неисполнение или промедление в исполнении многочисленных предписаний правительства, полицейские чиновники сами погрязли в казнокрадстве, служебных злоупотреблениях. Прусский посланник писал о вымогательстве Девиером денег у жителей. За взятки, казнокрадство и служебные злоупотребления были привлечены фискалами к ответственности в Москве командир съезжего двора, чиновник канцелярии, полицейский каптенармус. Полицейские чиновники сами нарушали общественный порядок, дрались, ссорились, пьянствовали вместе с преступниками. Дореволюционный полицейист И.Т.Тарасов заметил, что полиция «очень скоро после своего возникновения заявила себя весьма склонной к обидам и взяткам».

Таким образом, полицейская реформа Петра I осталась не завершенной. В первой четверти XVIII века происходило становление регулярной полиции, но полностью установление ее, как и многих частей государственного механизма, тогда не произошло. Вместе с тем определились намеченные учредителем и сложившиеся на практике за неполных семь лет при Петре I основные задачи и функции полиции, ее регулярность и профессионализм бюрократическая оторванность от народа. Общая полиция была организационно отделена от органов политического сыска, являлась частью общеадминистративного аппарата.

2. Развитие полиции в середине XVIII века

Во второй четверти XVIII века происходит сокращение созданного Петром I государственного аппарата общая регулярная полиция не только выжила, но и после временного упадка получила значительное развитие. Полиция стояла в стороне от активной политической деятельности, не принимала непосредственного участия в частых тогда дворцовых переворотах, поэтому после очередной смены власти она оказывалась в неблагоприятном положении.

Ослабление полиции после смерти Петра I было непродолжительным. После утверждения высшей власти органы полиции укрепляются. Главная полицмейстерская канцелярия переходит в непосредственное подчинение *Верховного тайного совета*. Смерть *Екатерины I* (1727г.) и провозглашение императором двенадцатилетнего *Петра II* серьезно не отразились на полиции, т. к. у власти оставался Верховный тайный совет, а первый генерал-полицмейстер накануне пал в политической борьбе.

После вступления на престол *Анны Иоанновны* и падения Верховного тайного совета (1730 г.) власть фактически переходит к прибалтийским немцам во главе с Бироном, при котором первоначально ослабевает интерес правительства к полиции. Полиция переживает упадок. Однако это продолжалось не долго.

Бирон выдвигает на пост главы полиции генерал-полицмейстера В.Ф. Салтыкова, которому было поручено возглавить полицию во всем государстве. Он же возглавил полицию Петербурга, куда возвратился царский двор и правительство. Петербургская полицмейстерская канцелярия опять становится Главной. Она сначала подчиняется Сенату, а в 1734 г. – непосредственно Кабинету Ее Императорского Величества.

С падением Бирона внимание к полиции ослабевает. Вновь ей предписывается по всем вопросам обращаться только в Сенат. Прохладным было отношение к полиции и после вступления на престол *Елизаветы Петровны* (ноябрь 1741 г.). Однако вскоре это сменилось обычными милостями.

Генерал-полицмейстер опять был выведен из подчинения Сената и подчинен непосредственно императрице. Лишь императрице он должен был давать отчет о своих действиях. Сенату было запрещено посылать ему повелительные указы. Только генерал-полицмейстер мог разбирать преступления и упущения по должности своих подчиненных.

Петр III, вступив на престол (в 1761 г.) отдал от себя полицию. Главная полицмейстерская канцелярия уже в который раз была подчинена Сенату. В Москве была учреждена особая должность генерал-полицмейстера, который был подчинен генерал-полицмейстеру в Петербурге. Однако такое положение, как и при его предшественниках, продолжалось не долго. Император назначает генерала Н. А. Корфа “Главным директором над всеми

полициями“, сохранив при этом обе должности генерал-полицмейстеров. Глава полиции вновь был подчинен непосредственно императору.

В аппарате Главной полицмейстерской канцелярии в середине столетия складывались крупные подразделения. Отпочковались (и даже отдельно размещались) *квартирная и архитектурная конторы*. В прямую обязанность первой входило заведование постоем в Петербурге, но судя по сохранившимся полицейским документам, она временами возглавляла всю деятельность полицейских съезжих дворов в городе, т. е. закладывала основу обособления полицейского управления столицей. В архитектурной конторе были архитектор с товарищами, несколько учеников, офицеров, солдат и канцелярских служителей, а также команда трубочистов и печников во главе с мастером. В 1732 г. Главной полицмейстерской канцелярии был передан *каторжный двор*, ранее находившийся в ведении Адмиралтейской коллегии. Вскоре каторжный двор был возвращен, но при полицмейстерской канцелярии постоянно находилось некоторое число “каторжных невольников“ для работ по благоустройству, очистке и пр.

С начала 30-х годов XVIII в. полицмейстерские канцелярии проводили только *дознание* в отношении задержанных полицией «воров и разбойников», передавая их затем для следствия и суда Юстиц-коллегии – в Петербурге и Сыскному приказу – в Москве, губернским и воеводским канцеляриям – в прочих городах, а также учреждениям, в ведомстве которых находились задержанные. В 1746 г. этот порядок был признан неэффективным. Следствие и суд в отношении воров и разбойников, пойманных в Петербурге и Петербургской губернии, сосредотачивались в одном учреждении – полицмейстерской канцелярии, при которой для этого создавалась розыскная экспедиция. Штат розыскной экспедиции определялся из советника, двух ассессоров, двух секретарей и канцелярских служителей.

В 1737 г. императорским указом было утверждено сложившееся *деление столицы на 5 частей*: Адмиралтейскую, Васильевскую, Санкт-Петербургскую, Литейную и Московскую. В основу деления был положен топографический принцип, а не количество дворов и населения.

Главная полицмейстерская канцелярия просила у Сената и Кабинета наиболее способных чиновников из числа офицеров и дворян.

Ежегодно из петербургского гарнизона направлялись Главной полицмейстерской канцелярии «для караула и прочего полицейского исправления» около 140 унтер-офицеров и солдат, которые несли службу при полицмейстерской канцелярии и на съезжих дворах совместно с полицейскими служителями. В распоряжение полиции для патрулирования в Петербурге направлялась также полевая драгунская рота.

Увеличению числа солдат и унтер-офицеров от гарнизонных полков решительно противились Петербургская гарнизонная канцелярия и Военная коллегия. Они утверждали, что полиция вполне может обойтись меньшим числом солдат. Между Военной коллегией и Главней полицмейстерской канцелярии шла тяжба, которую в конечном счете выигрывала полиция.

С ростом городов и увеличением посадского населения органам общего управления и ратушам, на которые возлагались полицейские обязанности, все труднее становилось бороться с растущей преступностью и неповиновением городского населения. В периферийных городах оставались нерешенными и другие вопросы, которыми в столицах занимались полицмейстерские канцелярии. Попытки создать регулярную полицию в периферийных городах, начатые Петром I, осуществились в 30-е годы.

В периферийных городах предполагалось определить следующие штаты полиции: полицмейстера (капитана – в губернских, поручика в провинциальных городах), одного унтер-офицера, одного капрала и рядовых – 8 в губернских, 6 в провинциальных городах, а также 2 канцелярских служащих. Уездные города были позднее вписаны в доклад, поэтому для них не был определен особый штат (практически они приравнивались к провинциальным городам).

23 апреля 1733 г. императорской резолюцией поручалось «Главной полиции» составить инструкцию для новых полицейских учреждений. Эти учреждения стали называться полицмейстерскими конторами.

Полицмейстерские конторы были юридически независимы от местных органов власти. Главная полицмейстерская канцелярия указывала полицмейстерам, что они должны подчиняться только ей и не исполнять никаких указаний других органов управления.

Однако губернские, провинциальные и воеводские канцелярии оказывали определенное влияние на местную полицию.

В организации полицейского управления на местах не было единства, последовательности. При наметившейся тенденции к децентрализации государственного аппарата, в том числе полиции, происходили и обратные преобразования. В январе 1762 г. *Петром III* издается указ, «последовавший по докладу Сената», в котором должности полицмейстеров в городах упразднялись, и городская полиция переходила в ведение губернских, провинциальных и воеводских канцелярий. Однако, уже в марте Сенату дается именной указ об учреждении полицмейстеров в тех городах, где нет полиции и где посчитает необходимым, учредить её генерал-полицмейстер.

Правительство не отказывалось от использования местного населения в полицейском управлении. Все полицейские части в столицах, а периферийные города непосредственно были разделены на сотни. Полицейские обязанности в них исполняли старосты с помощью сотских (сотников). Сотни делились на десятидворья (десятки) с десятскими (десятниками) по главе. Полицейское начальство не было довольно десятичной повинностью.

Полицмейстерским конторам в периферийных городах было также предписано – в каждой слободе или улице определить старосту, к каждому ста дворам – сотского, к пятидесяти – пятидесятского, к десяти – десятского.

Компетенция регулярной полиции в середине XVIII столетия претерпела отдельные, в основном частные, изменения, хотя о правомочиях

полицейских учреждений было издано большое количество нормативных актов, изменявших, уточнявших, повторявших и дополнявших ранее принятые законоположения.

В её компетенцию входило:

- осуществлять сыск беглых крестьян, мастеровых, солдат;
- борьба с нищенством;
- проводила переписи городского населения и выдавали паспорта;
- вели борьбу с разбоями;
- следили за соблюдением правил езды;
- осуществлять традиционный надзор за противопожарной безопасностью;
- полицейские трубочисты чистили трубы во всех столичных домах;
- расширялся полицейский контроль за торговлей;
- следила за ценами на рынках;
- занимаясь вопросами благоустройства городов и т.д [10, 80].

Дальнейшая дифференциация функций государственных учреждений обусловила передачу в 30-е годы следствия и суда по уголовным делам из полиции другим учреждениям: Юстиц-коллегии, губернским и воеводским канцеляриям. На обязанности полиции оставалось проведение дознания по этим делам. Лиц, виновных в правонарушениях, полицмейстерские канцелярии и конторы отправляли в различные ведомства, в ведении которых были эти лица. Главная полицмейстерская канцелярия категорически запрещала вести следствие полицмейстерским конторам. Самостоятельно полиция определяла меры наказания за малозначительные правонарушения: за хождение в кабаки и по улице в «неуказанные часы», за пьянство, за продажу испорченного продовольствия, за утерю указа, за держание в доме не имевших паспортов людей, за топление печи летом и т. д.

С размежеванием деятельности судебных и административных органов происходило разграничение между преступлениями и административными правонарушениями. Утратив право следствия и суда по уголовным преступлениям, регулярная полиция остается преимущественно административным учреждением.

При производстве дознания в полиции производились некоторые следственные действия:

- осмотр места происшествия и потерпевшего,
- изъятие орудия преступления,
- задержание подозреваемого.

Сенат возложил на полицию обязанность по отправке каторжных невольников в Сибирь. Конвой должна была представлять Военная коллегия. Позднее через учреждения полиции отправляли и сосланных в другие места.

Таким образом, в середине XVIII века проявляет себя тенденция развития правовой базы и системы органов внутренних дел. Однако, четкое юридическое определение задач, роли и места полиции в государственном

механизме еще отсутствовало, ее предназначение скорее интуитивно угадывалось правящими лицами, отсюда нестабильность ее положения, волнообразное и скачкообразное развитие. Поиск наиболее оптимальных форм организации и деятельности полиции происходил, но в условиях экономических трудностей и политической нестабильности не мог быть успешным. Больше всего внимания полиции уделяли правители, чувствовавшие себя ненадежно у власти, не имевшие широкой и твердой национальной и социальной опоры.

3. Реформы полиции во второй половине XVIII века

Значительные изменения в развитии российской полиции произошли во второй половине XVIII в.

Как и основные направления государственного развития, развитие органов охраны порядка определялось политикой Екатерины II. В первые годы царствования эта императрица приняла ряд мер по совершенствованию деятельности полиции, были увеличены в 1763 г. ее штаты.

По штатному расписанию центральное полицейское управление вновь возглавил *генерал-полицмейстер*. В Главной полицмейстерской канцелярии было определено 3 советника (1 коллежский и 2 надворных) и 1 ассессор. Во главе Московской полицмейстерской канцелярии было вновь определен обер-полицмейстер, а также – советник (коллежский) и ассессор. В 1706 г. в помощь генерал-полицмейстеру был опять определен обер-полицмейстер в чине полковника. Надзор за съезжими дворами в Петербурге поручен особому премьер-майору.

Некоторые полицмейстерские конторы переходят в ведение *местных органов власти*. При этом Главная полицмейстерская канцелярия продолжала руководить этими конторами – устанавливалось двойное подчинение без четкого разграничения компетенции руководящих органов. Однако роль Главной полицмейстерской канцелярии по руководству периферийными полицейскими органами продолжала падать, руководство ими все более переходило к губернским канцеляриям, которые руководили полицмейстерскими конторами в губернских центрах непосредственно, в провинциальных и уездных – через провинциальные и воеводские канцелярии.

Между местными магистратами и губернскими (провинциальными) канцеляриями происходила борьба за организацию полиции, влияние на нее. В 1766 г. провинциальные канцелярии отнимают у них право создавать свою полицию и самостоятельно назначают к исполнению полицейских функций офицеров. Сенат согласился с просьбой о передаче полиции в этих городах магистратам, но поставил ее под контроль губернаторов. Таким образом с мнением растущей буржуазии уже считались, но правительственный контроль через чиновничье-дворянские органы не только сохранялся, но и ужесточился. Магистраты, так и не став полновластными в городах, после

утери мощной поддержки из центра уже не могли выступать в той роли, которую пытался отвести им Петр I. Полиция продолжала развиваться как преимущественно карательный орган государства [9, 47].

Развитие государственного механизма России в последней трети XVIII века происходило в условиях нарастающих социально-экономических и политических противоречий. С одной стороны в стране интенсивно развивался капиталистический уклад, на умы оказывали влияние буржуазные идеи западноевропейских просветителей, французская буржуазная революция, с другой – завершалось оформление феодально-сословного строя, с максимальным возвышением господствовавшего сословия, правовое положение которого закреплялось «Грамотой на права, вольности и преимущества благородного российского дворянства» (1785г.), значительным расширением крепостничества, крайним углублением бесправия крестьян. Массовая раздача населенных земель в частное владение, предоставление в 60-е гг. права помещикам наказывать крестьян по своему усмотрению, а крестьянам по сути - запрещенная жаловаться на помещиков (развязавшие помещичий произвол), усиление эксплуатации крестьян, налогового гнета податного населения привели к острому социально-политическому кризису, антиправительственной войне под руководством Е. Пугачева 1773–1774 гг.

Зародившаяся в сельской глубинке, война потрясла государство. Она показала слабость государственного аппарата, прежде всего местного, карательно-правоохранительного, его неэффективность в обеспечении порядка и безопасности власть и богатство имевших. Она ускорила проведение *губернской реформы 1775 г.*, в ходе которой коренным образом было реорганизовано местное управление, созданы сословные, отделенные от администрации суды, сельская регулярная полиция, заложена основа в создание новой системы регулярной полиции в городах.

На проведение *полицейской реформы 1775–1782 гг.* значительное влияние оказали другие изменения политического режима, расширявшееся воздействие на государственную политику идеи просвещения.

Кроме того, по вопросам организации и деятельности регулярной полиции в городах до начала реформ 70–80-х годов XVIII в. накопилось огромное количество законодательных актов. Указами о реорганизации полицейских учреждений и служб отменялись, изменились, полностью или частично перекрывались предыдущие узаконения. Полномочия, наваленные на полицию, оказались не только не выполнимыми, но трудно обозримыми. Наряду с полномочиями по охране общественного порядка и безопасности на полицию были возложены многочисленные общеадминистративные и некоторые финансовые полномочия. Полицейские органы в городах, по сути, оставались органами управления общей компетенции. Само понятие “полиция” требовало уточнения. Именно с этого и начинается внешнее проявление полицейской реформы.

Все эти факторы определили появление и содержание «Учреждения для управления губерний Всероссийской империи» 1775 г. Согласно этому законодательному акту производилось новое административно-территориальное деление. Провинции упразднялись, а число губерний увеличивалось до 50. Предусматривалось создание губерний и уездов по числу проживавшего на соответствующих территориях податного населения – ревизских душ: в губернии от 300 до 400 тысяч, и уезде 20–30 тысяч. Две – три губернии объединялись в наместничество. Наместничества, а также отдельные губернии возглавляли наместники (генерал-губернаторы, главнокомандующие). Эти должностные лица возглавляли всю администрацию в губернии, курировали суды, им подчинялись находившиеся на территории наместничества войска.

На наместнические (губернские) правления возлагалось руководство местной полицией. Наместник провозглашался хозяином губернии.

В уездах вместо воеводской канцелярии создавался *нижний земский суд во главе с земским исправником или капитаном*. Однако ни нижний земский суд, ни земского исправника нельзя в полной мере назвать органами власти (управления) общей компетенции. Их функции были определены следующим образом:

- земская полиция или благочиние,
- приведение в исполнение законов,
- приведение в действие повелений правления.

Следовательно, нижний земский суд рассматривался (исходя из широкого понимания полиции в то время) как исполнительный орган широкой компетенции с преимущественно полицейскими функциями. Еще определеннее полицейское направление было выражено в компетенции земского исправника, который не рассматривался, подобно наместнику в губернии, хозяином на своей территории.

Нижние земские (как и уездные) суды избирались на три года местным дворянством и утверждались губернатором. В уездах, где не было дворянских имений или их было мало, земские исправники определялись наместническими правлениями из трех, представленных верхними расправами, «достойных» чиновных людей. Примечательно, что подбирали кандидатов и представляли на утверждение руководителей местной полиции в последнем случае суды второй инстанции по крестьянским делам (отсутствие или малочисленность дворянства делали ненужными и дворянские суды). Во время исполнения своих обязанностей земские исправники состояли в 9-м, заседатели из дворянства – в 10-м классах, если не имели более высокого ранга. Нижние земские суды по полицейским делам находились в непосредственном подчинении наместнических (губернских) правлений.

Земский капитан или исправник назывался в законе лишь первым из заседателей, подчеркивалось, что его служебные полномочия определяются функциями нижнего земского суда. Вместе с тем, в отдельной главе

определялась конкретная компетенция исправников, причем она была более подробно разработана, чем полномочия суда в целом.

Начинается глава с нравоучительного наставления исправнику, в котором сказано, что ему «надлежит исправлять должность свою с ревностью к службе императорского величества, с доброхотством и человеколюбием к народу, с осторожною кротостию без ослабления во всех делах и с непрестанным бдением, дабы везде установленный порядок всеми и каждым в уезде сохранен был в целости». За этим следовали предписания исправнику: следить за исполнением всеми подданными их долга и присяги, за тем, чтобы они были законопослушными и не предпринимали ничего противного; если же такое будет предприниматься, то сообщать губернскому правлению, наместнику, губернатору, не допускать нарушений, смирять нарушителей: а всем подданным – ему помогать в этом.

Далее более или менее подробно регламентируются обязанности исправника по пресечению эпидемий, эпизоотий, подавлению массовых неповиновений селян, проведение следствия по правонарушениям, пресечение действий «скопищ воров», поимка беглых, «смотрение... за мостами и большими дорогами», сопровождение войск по территории уезда, отвод воинским частям квартир, пастбищ и сенокосов для лошадей, леса для нужд военнослужащих, пресечение пожаров, поощрение земледелия, трудолюбия, забота о пропитании нищих, их устройство.

В нижнем земском суде кроме исправника заседали 2–4 (в зависимости от размеров уезда) заседателя. Нижние земские суды использовали кадровую и материальную базу воеводских канцелярий, поэтому создание регулярных полицейских органов в губерниях европейской части России произошло сравнительно быстро. Уже во второй половине 70-х годов нижние земские суды действовали в уездах Тверской, Владимирской, Нижегородской и других губерний.

До губернской реформы 1775 г. учреждения регулярной полиции создавались и действовали преимущественно в городах с многочисленным, нестабильным населением, значительной промышленностью, торговлей или занимавшим ключевое военно-стратегическое положение. Пестрота, нестабильность, правовая и организационная неопределенность отличала эти полицейские формирования. По Учреждениям для управления губерний наряду с созданием сельской реорганизуется регулярная полиция в городах, в которых полицейские функции возлагались на комендантов и городничих (там, где не было комендантов).

Городничими в России называли городских приказчиков, управляющих с первой половины XVI века городами под руководством наместников великих князей (позднее – назначенных из Москвы воевод) и исполнявших в городах общеадминистративные и полицейские функции. Екатерина II, демонстрировавшая приверженность русскому языку и традициям, применила это должностное наименование для названия вводимого в уездном городе должностного лица с функциями полицмейстера. В законе не

предусматривалось создания при нем коллегии (по примеру нижнего земского суда). Должностное положение городничего, как и земского исправника, не связывалось с воинской службой (хотя исправник и носил альтернативное звание капитана). Во время службы городничий считался чиновником 8 класса (на уровне сухопутного майора), т.е. рангом выше земского исправника и армейского капитана (на уровне которого было установлено в 30-е гг. должностное положение полицмейстера в губернском городе) [5, 110].

Городничий, в отличие от земского исправника, не избирался, а назначался по представлению наместника Сенатом. Стремление примирить и в какой-то степени уравновесить возвышавшееся дворянство и растущую буржуазию при сохранении командных высот благородного сословия проявилось в разделении административно-полицейского управления городом и сельской территорией уезда. В Учреждениях для управления губерний частично учитывались пожелания горожан о том, чтобы их полицейские дела решались их же представителем. Было предусмотрено - дела, касавшиеся купцов или мещан, рассматривать городничим в присутствии особо назначенного магистратом лица («магистратского члена»). О роли и полномочиях этого избранного в магистрат лица в Учреждениях ничего не сказано. Указано лишь, что он должен быть особо для того назначен магистратом, т.е. практически выбранным горожанами заседателем (ратманом) их сословного судебного органа, но по смыслу закона он был скорее понятным при рассмотрении купеческих и мещанских дел городничим. При городничих формировались правления.

Функции городничего были аналогичны функциям земского исправника. Статьи Учреждений для управления губерний, регулировавшие компетенцию городничих, едва ли не дословно повторяли положения, закреплявшие полномочия нижнего земского суда и земского исправника. Различия между ними определялись особенностями подвластных им территорий.

Городничему запрещалось (под угрозой лишения служебного места и чести) покидать город. Несудебный характер функций городничего подчеркивался в законе. Так для наложения взыскания городничий должен был обращаться в суд. На городничего возлагалась обязанность приводить в исполнение приговоры, вынесенные городским магистратом и ратушей, а также решения наместнических правлений, «палат и прочих судов».

Первоначально губернская реформа проводилась в Европейской России. Задержано было распространение действия Учреждений для управления губерний на Сибирь, только в 1782 г. был издан указ о введении их в действие на Украине, в 1783 г. – в Прибалтике (однако в Риге указом того же, 1783 г., сохранялся полицейский департамент местного магистрата).

В столицах назначается по *обер-полицейстеру*. В 1780 г. московский обер-полицейстер был выведен из подчинения «Главной полиции» и подчинен особе, «которая в Москве главное начальство имеет», т.е. генерал-

губернатору. «Главная полиция» в Петербурге по функциям приравнивалась к городничим. Городничих и исправников было запрещено отягощать несвойственными им делами, в частности – «экономическими или тому подобными».

В том же, 1780 г., именным указом, Главная полицмейстерская канцелярия упразднялась, однако, в связи с передачей дел существовала до 1 января 1783 г., т.е. была ликвидирована уже в ходе проведения второго этапа полицейской реформы.

Если реформирование общеадминистративного аппарата и судебной системы на местах на основании Учреждений для управления губерний имело в целом завершённый характер, то реформирование полиции этим законодательным актом предусматривалось лишь наполовину. Однозначно городничие учреждались в уездных городах. Вопрос о полиции в столичных и губернских городах оставался открытым. Была проблематичной коллегиальность для городской полиции. Компетенция полицейских органов по-прежнему была неопределенно широкой, частичные попытки ее ограничить не решали вопроса в целом. Продолжал быть актуальным вопрос о разработке всеобъемлющего полицейского устава.

Завершение преобразований органов местной полиции произошло 8 апреля 1782 г., когда императрица Екатерина II подписала *«Устав Благочиния»*. Второе название Устава – *«Полицейский»*, так как он регламентировал организацию городской полиции, определял ее функции и основные методы работы.

Устав имел сложную структуру (состоял из 14 глав и 274 статей) и содержал нормы как материального, так и процессуального права, при этом многие положения *«Устава Благочиния»* были заимствованы из *«Учреждений для управления губерний Всероссийской империи»*, Наказов депутатских комиссий, а также из *«Трактата о полиции»* Н. Деламара и *«Комментариев к законам Англии»* У. Блэкстона.

Екатерина II еще в *«Наказе Уложенной комиссии»* провозгласила принцип «лучше предупредить преступление, нежели наказывать» тем самым определила приоритетные действия полиции. Одним из важных направлений деятельности полиции в данной сфере стало поддержание паспортного режима и контроль за миграцией населения. Полиция проверяла паспорта у подозрительных лиц, задерживала лиц без документов, выясняла места их прежнего проживания, устанавливала пристанодержателей.

Превентивные мероприятия полиция осуществляла с учетом совершаемых преступлений. *«Устав Благочиния»* закрепил шесть основных видов преступлений (против веры, против порядка управления, преступления, совершаемые при проведении массовых мероприятий, правонарушения антиобщественного характера, имущественные преступления и преступления против личности), которые необходимо было не только раскрывать, но и предупреждать. В целях профилактики религиозных преступлений полиция пресекала кликушества, драки,

закрывала участки улиц и выставляла караулы при проведении религиозных обрядов вне храмов, как православных, так и принадлежащих другим конфессиям. Полиция запрещала торговлю спиртными напитками и народные гуляния в праздничные и воскресные дни до окончания крестного хода и литургии. Это распространялось на все питейные заведения, расположенные в 20 саженьях и менее от церкви и от пути крестного хода.

«Устав Благочиния» выделял четыре вида преступлений:

- 1) против личности (ст. 267);
- 2) посягающие на места жительства или обитания (ст. 268-269);
- 3) посягающие на имущества (ст. 268-269);
- 4) преступления в виде «лживого поступка или против общего правосудия или против народной тишины» (ст. 271, 272 и т.д.).

Деятельность полиции по предупреждению и раскрытию преступлений хотя и не нашла должного отражения в Уставе Благочиния, оставалась одним из главных направлений работы органов правопорядка вместе с тем некоторые мероприятия полиции по предупреждению преступлений были освещены довольно полно (например, предупреждение преступлений против веры).

Таким образом, созданные Екатериной II органы городской полиции просуществовали в России около 80 лет. В ходе реформ полиция превращается в специализированный орган государственной власти с четко определенной компетенцией. Происходит усиление низового аппарата полиции, они отделяются (хотя и не полностью) от судебной власти. Екатерина II действовала в основном с учетом интересов российского дворянства, что отразилось на структуре, компетенции и порядке формирования органов полиции. Важное значение имело закрепление принципа децентрализации органов полиции, который в государстве с большой территорией, неравномерным экономическим и социальным развитием и многонациональным населением, являлся более предпочтительным и способствовал активизации работы местной власти.

Для политического режима полицейского государства, утвердившегося в XVIII в. характерны следующие черты:

- всеобъемлющая регламентация;
- всеобщий государственный контроль;
- крайне широкие полномочия административно-полицейских органов;
- отсутствие законодательно определенных политических прав и свобод подданных;
- легальной общественно-политической самостоятельности населения.

В этот период создаются специализированные с относительно определенным кругом задач и компетенций государственные органы по охране общественного порядка и борьбе с преступностью.

Назревшая проблема учреждения полиции могла быть решена в рамках проведения реформы органов государственного центрального и местного

управления, создания новых учреждений, развития законодательства, что и было сделано в годы царствования Екатерины II.

XVIII век стал важнейшей вехой в истории органов внутренних дел и спецслужб России. Профессиональная полиция, которая была создана в этом столетии, постепенно превращалась из органов общей компетенции в аппарат по охране правопорядка.

В целом, говоря о начальном этапе развития органов внутренних дел (с древности до XVIII в.), следует подчеркнуть, что в каждом из исторических периодов Российское государство меняло свою внутреннюю структуру в соответствии с внутриполитическими и внешнеполитическими обстоятельствами, и на каждом этапе развития создаваемые подразделения органов внутренних дел соответствовали решаемым задачам.

РАЗДЕЛ 3. СОЗДАНИЕ И КОМПЕТЕНЦИИ МВД РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ

Как мы знаем с вами из истории во второй половине 19 века по инициативе императора Александра II в 60-70-х годах в России были проведены крупнейшие преобразования, обеспечивающие переход от феодального государства к буржуазному. Было ликвидировано крепостное право, введенное местное самоуправление, создана новая судебная система, проведена военная реформа. И уже в ходе подготовки всех этих крупных изменений стало ясно необходимость в проведении преобразований органов охраны правопорядка.

Следствием данных преобразований стала значительная активизация революционных сил, начало свободной миграции крестьян по территории страны, естественно, что органам правопорядка необходимо было также перестраиваться, совершенствоваться, чтобы адекватно ответить на вызовы своего времени.

1. Министерство внутренних дел на рубеже XIX – XX вв.

После реорганизации 1880 года МВД заняло главенствующее место в государственном механизме, а его руководитель стал фактически первым министром империи, обладая уникальной по объему компетенцией. Кроме борьбы с преступностью в его ведении находилась значительная часть внутренних функций государства.

Значение министра внутренних дел еще больше возросло, когда 14 августа 1881 года было принято Положение "О мерах к охранению государственной безопасности и общественного спокойствия". Оно давало министру внутренних дел возможность объявлять в любой части страны положение усиленной или чрезвычайной охраны, что расширяло права полиции в этой местности. При министре внутренних дел образовывалось Особое совещание в составе: двух высших чиновников МВД и двух Министерства юстиции, руководимое заместителем министра внутренних дел. Оно рассматривало вопросы об административной высылке лиц, подозревавшихся в причастности к государственным преступлениям или же отличавшихся "порочным поведением". Окончательное решение о высылке принимал министр. В 1893 году министр внутренних дел Д.А. Толстой добился внесения изменения в Положение от 14 августа 1881 г дававшее право министру внутренних дел в административном порядке высылать любое лицо, "признаваемое вредным для государственного порядка и общественного спокойствия". Положение "О мерах к охранению государственной безопасности и общественного спокойствия" постоянно продлевалось и действовало до 1917 года.

Структура министерства по своим функциям делилась на полицию безопасности и полицию благосостояния. Под первой понималась борьба с преступностью и охрана правопорядка, под второй - управление значительной частью внутренних функций государства. Министр, среди

прочего, разрешал созыв земских собраний и утверждал их постановления, а также постановления городских дум. Выдавал разрешения на открытие периодических изданий и прекращал их выпуск. Утверждал постановления дворянских собраний. Разрешал переход из одного вероисповедания в другое. Руководил санитарными мероприятиями. Утверждал комитеты для строительства казенных зданий. Назначал и увольнял земских исправников и устанавливал размеры некоторых сборов. В сфере полиции безопасности министр осуществлял высшее руководство всей полицией империи.

В 1882 году была введена должность "товарища министра, заведующего полицией, и командира Отдельного корпуса жандармов". Непосредственно ему подчинялся директор Департамента полиции. Это было основное и самое большое структурное подразделение центрального аппарата МВД, быстро развивающееся в начале 80-х годов. Департамент государственной полиции имел в своем составе четыре подразделения: распорядительное, законодательное, секретное делопроизводство и судебный отдел, наблюдающий за производством дел о государственных преступлениях.

В 1883 году Департамент государственной полиции был переименован в Департамент полиции, состоящий из пяти делопроизводств.

Первое (распорядительное) - ведало вопросами назначения, увольнения, награждения сотрудников полиции.

Второе (законодательное) - занималось "организацией полицейских учреждений во всех местностях Империи", а также мерами "по предупреждению и пресечению явного соблазна, разврата в поведении, по прекращению пьянства и нищенства".

Третье - собирало негласным путем сведения о людях, изъявивших желание издавать газеты, журналы, открывать частные школы, выехать за границу, а также поступить на государственную службу. Оно вело переписку "по доносам и заявлениям частных лиц, по преступлениям общеуголовного характера и другим предметам", а также контролировало розыск преступников.

Четвертое - организовывало работу Особого совещания при министре внутренних дел и контролировало проведение дознаний по делам о государственных преступлениях. Пятое делопроизводство наблюдало за исполнением "состоящихся решений по делам о государственных преступлениях". В нем был справочный стол, в котором имелись списки и фотографии лиц, "обративших на себя внимание правительства".

Местные органы Министерства внутренних дел в конце XIX - начале XX века "привязывались" к административно-территориальному делению империи. В то время Россия делилась на наместничества, генерал-губернаторства, губернаторства, губернии, области и градоначальства. Основными административными единицами были губернии и области. Генерал-губернаторства образовывались из одной или нескольких губерний в зависимости от их важности и сложности управления. По этим же основаниям административно-территориальные единицы управлялись

такими нормативными актами, как "Общее учреждение", "Особенное учреждение" и "Особые правила". По "Общему учреждению", например, управлялись три генерал-губернаторства: Московское, Киевское и Виленское и сорок три губернии. По "Особенному учреждению" управлялись шесть генерал-губернаторств: Варшавское, Кавказское, Туркестанское, Степное, Иркутское и Приамурское, а также губернии - Тобольская и Томская, области Уральская и Тургайская. На основании "Особых правил" управлялись области Войска Донского и земли Астраханского Казачьего Войска. Из общего состава губерний были выделены в градоначальства города Петербург, Одесса, Севастополь, Керчь, Николаев и Дальний.

Губернскую администрацию возглавлял губернатор, который одновременно являлся представителем высшей власти и в то же время официальным представителем Министерства внутренних дел. По делам особой важности губернаторы имели право личного доклада императору. В губернии не были подконтрольны губернатору только два установления - суд и жандармское управление. В отношении же всех других органов и организаций губернатор имел властные полномочия. С принятием "Положения о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия" от 14 августа 1881 г. и без того обширная компетенция губернаторов стала просто безграничной. При объявлении местности на положении усиленной охраны губернатор получал право издания обязательных постановлений. Он мог передавать в военный суд для суждения по законам военного времени дела о государственных преступлениях и утверждал приговоры по ним. Имел право закрывать любые торговые и промышленные предприятия, а также приостанавливать любые периодические издания. В условиях чрезвычайной охраны полномочия губернатора становились еще шире. Он мог создавать сверхштатные военно-полицейские команды. Налагать секвестр на недвижимое и арестовывать движимое имущество, брать под стражу любое лицо сроком до трех месяцев, увольнять чиновников всех ведомств и прекращать деятельность городских и земских учреждений. При губернаторе состояла канцелярия, в которой велась переписка по вопросам, требующим его личного решения, а также по делам земства и о дворянских выборах.

Здесь же выдавались заграничные паспорта. Во время отсутствия губернатора его обязанности исполнял вице-губернатор, на которого возлагалось непосредственное руководство губернским правлением. Это учреждение, в котором велись все бумаги по управлению губернией, состояло из общего присутствия и канцелярии. 25 декабря 1862 г. были утверждены "Временные правила об устройстве полиции в городе и уездах губерний". В соответствии с этим актом уездная и городская полиция объединялись. Для руководства ее деятельностью были созданы Уездные полицейские управления, возглавлявшиеся уездными исправниками. Глава уездной полиции назначался правительством, а не избирался, как прежде, дворянами уезда. Это объединение не коснулось значительного числа

крупных городов и столиц, где была сохранена городская полиция. Уезды делились на станы, полицейские функции в которых выполняли становые приставы. В городах, подведомственных уездному полицейскому управлению, полицейскую службу несли городские и участковые приставы и полицейские надзиратели. Нижними чинами уездной полиции оставались сотские и десятские, избиравшиеся из крестьян.

Уездный исправник рассматривался как представитель губернатора в своем уезде. Становой пристав определялся как местный исполнитель предписаний Уездного полицейского управления и непосредственный блюститель общественной безопасности в стане. В его обязанности, в частности, входило: обнаружение по предписанию Уездного полицейского управления Высочайших манифестов, указов Сената и постановлений правительства; собирание справок и прочих сведений от лиц, проживающих в стане; обеспечение безопасного прохождения через стан войск, арестантских партий и вообще казенных транспортов; наблюдение за выполнением натуральных повинностей; обеспечение исправности дорог и мостов и многое другое, касавшееся жизни стана. Кроме этих обязанностей на станового пристава возлагалось проведение дознаний по уголовным преступлениям и пресечение любых нарушений закона.

9 июня 1878 г. в штаты Уездных полицейских управлений была введена должность полицейского урядника занимавшего среднее положение между становым приставом и сотским. Урядники занимались, главным образом, пресечением и предупреждением преступлений, а также производством дознаний по уголовным делам.

В городах, на которые распространялось действие "Временных правил" 1862 года, полицией руководил градоначальник. Кроме организации охраны правопорядка и борьбы с преступностью, он, как и другие полицейские чиновники, обладал обширными полномочиями по управлению городом. На него, в частности, возлагались руководство почтой, выдача разрешений на открытие частных типографий, заведование казенными зданиями и сооружениями, технический надзор за общественными и частными строениями, утверждение постановлений Городской Думы, руководство местной фабричной инспекцией и многое другое, касавшееся городской жизни.

Организация полицейских сил в Санкт-Петербурге и Москве имела свои особенности, продиктованные оперативной обстановкой этих городов. Санкт-Петербургскую полицию возглавлял обер-полицмейстер, при котором находились три полицмейстера и два чиновника для особых поручений. Основным звеном полицейской структуры был участок, во главе которого стоял пристав. В его подчинении находились один офицер и письмоводитель. Участки делились на околотки, возглавлявшиеся околоточными надзирателями, которые руководили городскими постовой службой и дворниками, наблюдали за внешним порядком, освещением улиц, правильностью ведения домовых книг и пропиской паспортов [11, 115-119].

К местным органам Министерства внутренних дел относились губернские жандармские управления, в задачу которых входило производство дознаний по государственным и наиболее тяжким уголовным преступлениям. Правовое положение губернских жандармских управлений было уникальным. Как часть государственной полиции они входили в систему Министерства внутренних дел. Однако были совершенно независимы от губернаторов, потому что юридически жандармерия представляла собой воинскую часть и состояла на бюджете Военного министерства, входя в то же время в структуру Министерства внутренних дел. Жандармы подчинялись только своему начальству - штабу и командиру корпуса. Даже Департамент полиции, который руководил работой губернских жандармских управлений, не имел власти в отношении личного состава корпуса. Наказать или поощрить жандарма, а также переместить его на другую должность могло только жандармское начальство. Губернаторы пытались подчинить себе жандармерию, однако вплоть до февраля 1917 г. жандармы оставались независимыми от губернских властей.

Таким образом, в конце XIX в. делается попытка внести изменения не только в административно-территориальное устройство, но и в штатную структуру полиции.

2. Органы политической полиции на рубеже XIX – XX вв.

Политическая полиция в конце XIX - начале XX в. организационно состояла из Отдельного корпуса жандармов и охранных отделений.

"Положение об Отдельном корпусе жандармов" от 9 сентября 1867 г. определяло структуру жандармерии. В соответствии с Положением корпус состоял из Главного управления, управлений Кавказского, Варшавского и Сибирского округов, 56 губернских управлений, 50 уездных управлений Северо-Западного края, наблюдательного состава, петербургского и московского дивизионов, 13 конных команд и полицейских управлений на железных дорогах.

Основным звеном структуры отдельного корпуса жандармов были губернские управления. По положению различались жандармские управления Московской губерний и губернии управления первой и второй категории.

Основанием для дифференциации были: размер губернии, этнографические и экономические условия. Различия выражались: в штатной численности и сумма добавочного жалования, выплачивавшегося чинам. Штат губернского управления состоял из: начальника, помощника начальника, адъютанта, секретаря к 2-х писарей.

Наблюдательный состав отдельного (с 1870 г. - дополнительный штат губернских жандармских управлений) состоял исключительно из унтер-офицеров. Такой подбор кадров определялся стоящей перед ними задачей: сбор информации о настроении умов в Империи. Унтер-офицеры размещались в губернских городах и уездах в специальных пунктах из

расчета по два человека на пункт.

Комплектовался корпус жандармов офицерами и классными чинами, переводом офицеров из других частей войск. В жандармские дивизионы принимались только кавалерийские офицеры, прослужившие в строю не менее 2-х лет. Кандидат проходил сложную и длительную процедуру приема на службу в корпус. Бралось во внимание послужной список сведения о нравственных качествах и способностях, репутация и отношения к службе. Последним этапом был экзамен при штабе Корпуса. Затем кандидат заносился в список претендентов на прикомандирование к штабу Корпуса. При появлении вакансии - кандидат прикомандировывался к штабу Корпуса, где проходил специальную подготовку для службы в жандармерии. После успешной сдачи экзамена на курсу подготовки, производилось зачисление (назначение) на должность [12, 102].

Долгое время существовал высокий образовательный ценз. И только лишь большой некомплект офицеров жандармских подразделений вызвал необходимость сначала снижения, а потом и вовсе отмены образовательного ценза для офицеров-кандидатов. И несмотря на предпринятые меры непрестижность службы, не позволила вплоть до 1837 г. решить кадровую проблему.

К унтер-офицерам предъявлялись не менее жесткие требования при приеме на службу. Оценивались благонадежность, послужной список, личные качества. Для решения кадровой проблемы унтер-офицеры давали подписку с обязательством прослужить в жандармерии не менее 8-ми лет.

Объем дисциплинарной власти начальников жандармских частей определялся армейским дисциплинарным уставом.

Судебная реформа 1864 г. оказала существенное влияние и на функции жандармерии. Новые Судебные уставы о жандармах вообще не упоминали, и корпус оказался в нелепом положении, в виду того, что не было понятно каким нормативным актам регулируется его деятельность.

Определенность в ситуацию внесли "Правила о порядке действий чинов корпуса жандармов по исследованию преступлений" принятые 19 мая 1871 г.

Жандармерия вводилась в число участников уголовного процесса, с правом производства дознаний по государственным и уголовным преступлениям. При этом жандармерии вменялось в обязанность содействовать прокуратуре и полиции в обнаружении уголовных преступлений. Жандармы были обязаны сообщать в прокуратуру и полицию о всех замеченных преступлениях и проступках, подсудных общим судебным установлениям. В тех случаях, когда до прибытия полиции следы преступления могли уничтожиться, а подозреваемый скрыться, жандармы были обязаны принять меры к сохранению следов и задержанию подозреваемого. Прокурор имел право с согласия начальника губернии жандармского управления, назначать жандарма для проведения дознания к уголовному преступлению, причем последний в таком случае действовал в

полном объеме предоставленных законом прав, не стесняясь присутствием чинов общей полиции.

Специальный раздел Правил принятых 19 мая 1871 г. определял порядок производства дознаний по государственным преступлениям, в ходе которых жандармы имели право совершать ряд следственных действий. А именно:

- осмотры,
- освидетельствование,
- обыски и выемки [13, 10].

Однако, как мы уже отмечали, проведенные реорганизации не смогли предотвратить покушения на Александра II.

Коснемся причин неэффективности работ полиции в этот период. К основной причине, следует отнести, недостатки в оперативно-розыскной работе, а вернее - ее негибкость и даже косность.

В частности, во второй половине XIX в. полиция продолжала искать врагов государства, вблизи трона просмотрев изменения ситуации в революционном движении. На первое место были выдвинуты разночинцы. Тем самым, они выпадали из сферы деятельности агентуры, которая освещала сравнительно узкий слой российского общества.

В тоже время необходимо было исправлять ситуацию. Для чего потребовалось создание специальной службы, приспособленной для агентурного проникновения в широкие сферы общественного спектра.

Причинами явилось создание после покушения Каракозова при Санкт-Петербургском градоначальнике в 1866 г. "Отделения по охранению порядка и общественного спокойствия".

А в 1883 г. положением "Об устройстве секретной полиции в Империи" было предусмотрено создание таких отделений в наиболее крупных городах. Руководство этими органами осуществлял Инспектор секретной полиции.

О принципах, положенных в основу работы ведомства, можно судить по циркуляру первого Инспектора подполковника Судейкина Г.П. Вот что говорилось о способах, целях и задачах агентурной работы:

1. Возбуждать, с помощью особых активных агентов ссоры и распри между различными революционными группами.

2. Распространять ложные слухи, угрожающие и терроризирующие революционную среду;

3. Передавать через тех же агентов, а иногда с помощью приглашений в полицию и кратковременных арестов, обвинения наиболее опасных революционеров в шпионстве; вместе с тем дискредитировать революционные прокламации и разные органы печати, придавая им значение агентурной, провокационной работы".

В 1898 г. для руководства работой с заграничной и внутренней" агентурой в составе Департамента полиции был создан Особый отдел, сосредоточивший свое внимание на упорядочении политического розыска в масштабах страны.

В его задачу, кроме того, входило, обобщение результатов наблюдения за политическими настроениями рабочих, выемка и систематизация всех противоправительственных книг, брошюр, воззваний и прокламаций, напечатанных в России и за рубежом.

Сюда стекалась вся информация, полученная оперативным путем, отсюда исходили указания касавшиеся деятельности вновь создаваемых розыскных отделений.

Циркуляр Департамент полиции № 5200 от 13 августа 1902 г. стал еще одним шагом по пути развития оперативно-розыскных органов. Циркуляр содержал утвержденное МВД 12 августа 1902 г. "Положение о начальниках розыскных отделений" (в простонародье "охранки").

В этом документе, четко разграничивалась компетенция жандармерии и охранных отделений. Указывалось, что жандармы должны заниматься производством дознаний по политическим преступлениям, а охранные отделения должны осуществлять оперативно-розыскные мероприятия по этим же преступлениям.

В свою очередь независимость (самостоятельность) новых образований была подкреплена материально. Деньги на розыскные нужды стали выдаваться непосредственно начальникам охранных отделений. Положением устанавливалось правило, согласно которому начальниками отделений назначались офицеры Корпуса жандармов по выбору директора Департамента полиции. Существовала и возможность замещений должности я чиновником Департамента полиции (примером может служить назначение С.В.Зубатова).

№4 "Положения" - определял порядок подчиненности в строевом отношении начальников отделений, являвшихся офицерами Корпуса, начальнику губернского жандармского управления.

Указания же относительно розыска, начальник отделения получал от Департамента полиции. Следует отметить, что начальники отделений обладали некоторыми, причем весьма существенными, правами в отношении жандармерии. Так, например, без согласия начальника охранных отделений жандармы не имели права производить обыски и аресты и, напротив, были обязаны производить их по указанию того же начальника.

Губернские жандармские управления (ГЖУ) должны были допускать начальников охранных отделений ко всем своим бумагам, сообщать им о лицах, предлагавших агентурные услуги. Охранные отделения создавались как органы исключительно оперативно-розыскные для деятельности называвшейся тогда розыском. Несмотря на то, что непосредственные результаты их работы не имели доказательственного значения для суда, получаемая ими информация должна была двинуть вперед дознание и следствие, что, кстати, и случилось, так как практически все политические дела начинались и велись с помощью "охранок". Жандармерия в надлежащих масштабах оперативно-розыскной деятельностью не занималась и с момента создания корпуса его руководство никаких документов по этому вопросу не

издавало. Во-первых, считалось, что в работе с агентами все зависит от личных качеств жандарма, а во-вторых, офицеры корпуса в большинстве своем брезговали общаться с лицами, предающими своих товарищей.

Эти обстоятельства побудили руководство Департамента полиции создать органы, специально предназначенные для агентурной работы и подчиненные Департаменту.

Создание охранных отделений сильно поколебало принцип жандармской исключительности. Все это вызвало неприязнь жандармов к новым органам. И как следствие возникшей обстановки в отставку были отправлены офицеры корпуса, которые не хотели мириться с новым своим положением.

Подводя итоги проведенных правительством реорганизацией полицейских органов, следует остановиться на следующем.

Во-первых, охранные отделения были созданы исключительно как органы оперативно-розыскной деятельности и никаких дознаний, а тем более не вели следствие. Они были совершенно независимы от жандармских управлений и подчинялись только Департаменту полиции. Если охранный отделением возглавлял жандармский офицер, он также подчинялся Департаменту полиции, числясь прикомандированным к ГЖУ (т.е. должностной оклад он получал от Департамента полиции, деньги, полагающиеся по чину - от Штаба корпуса. Информация, которую добывали охранные отделения, служила, по общему правилу, отправным моментом для дознаний, которые возбуждала и вела жандармерия, а также была основанием для других официальных действий полиции.

Рассмотрим структурно-функциональную организацию охранных отделений.

Каждое охранный отделением состояло из общей канцелярии, отдела внутреннего наблюдения и отдела наружного наблюдения. Штаты определялись в зависимости от местной оперативной обстановки.

14 декабря 1906 г. принимается Положение о районных охранных отделениях (РОО). В задачу новых структур входило объединение розыскных органов целых районов с тем, чтобы обработать полученную ими информацию и составить наиболее объективную картину о противоправительственных организациях, действующих на территории района, кроме того, РОО предписывалось "учреждение центральной внутренней агентуры могущей освещать деятельность революционных сообществ вверенной его надзору области.

9 февраля 1907 г. принимается новое Положение об охранных отделениях, которое в общем повторяло Положение 1902 г.

В 1914 г. - Департамент полиции разработал "Инструкции по организации и ведению внутреннего наблюдения в жандармских и розыскных «учреждений». В них был обобщен опыт оперативно-розыскной работы охранных отделений.

Внутреннее положение в стране заставляло правительство постоянно

изыскивать пути усиления полиции. С 1906 г. почти постоянно работали различные комиссии и подкомиссии, и которые выработали значительное число проектов по переустройству полицейских сил. Общим в проектах было желание объединить всю полицию под руководством какого-либо лица или органа.

В частности, один из проектов предлагал создание корпуса государственной стражи, который представлял бы из себя военную организацию. Численность и состав корпуса должны были быть таковыми, чтобы "справиться с волнениями собственными силами, прибегая к содействию войск только в крайних случаях".

Позже, 23 марта 1913 г. МВД внесло на рассмотрение Совета Министров законопроект о преобразовании полиции в Империи. Над его подготовкой работала комиссия под председательством сенатора А.А. Макарова. Суть законопроекта сводилась к учреждению должности помощника губернатора по полицейской части. Военная организация жандармерии сохранялась, а на проектируемую должность предполагалось назначать жандармского офицера. Однако, возражение министра внутренних дел Н.А. Маклакова, не позволили реализовать эту идею. Таким образом, структура полиции не изменилась вплоть до февраля 1917 г.

События февраля 1917 г., показали, что органы внутренних дел не смогли справиться с возложенными на них задачами. Недостаточное внимание правительства к созданию сильных, эффективных ОВД, опора на воинские подразделения сыграло злую шутку. Монархия пала. А 2 марта 1917 г. - постановлением Временного правительства, упраздняется Департамент полиции. 19 марта становится достоянием истории Отдельный корпус жандармов.

Таким образом, подводя итог вопросу, хотелось бы отметить, что в целом проведенные реформы в значительной мере затронули деятельность общей полиции, ее ведомственных подразделений, политического сыска, которые приспособлялись к новым социально-политическим условиям.

3. Охрана правопорядка в условиях революционных кризисов начала XX века.

С 1883 года Департамент полиции МВД состоял из пяти делопроизводств. Введение в 1894 году винной монополии, рост забастовочного движения, распространение и широкое применение не только в технических целях динамита обусловили создание в составе Департамента полиции нового делопроизводства. Оно было образовано в 1894 году и контролировало производство и хранение взрывчатых веществ, соблюдение винной монополии, законодательства о евреях, а также занималось проблемами взаимоотношений между владельцами предприятий и рабочими. В 1898 году был создан Особый отдел Департамента полиции, руководивший заграничной внутренней агентурой, обобщавший результаты перлюстрации писем. В компетенцию этого отдела входили также борьба с

антиправительственными изданиями, выходившими в России и за границей.

В конце XIX и начале XX века в центральный аппарат министерства помимо Департамента полиции входило 20 учреждений. Это были: Совет министра; Главное управление почт и телеграфов; Главное управление по делам печати; Хозяйственный департамент; Департамент духовных дел иностранных исповеданий; Медицинский департамент; Департамент общих дел министерства; Земский отдел; Переселенческое управление; Управление по делам о воинской повинности; Ветеринарное управление; Канцелярия министра; Канцелярия министра по делам дворянства; Медицинский совет; Статистический совет; Центральный статистический комитет; Техническо-строительный комитет; Ветеринарный комитет; Инспекция по дорожной части; Управление Отдельным корпусом жандармов.

Совет министра выполнял, главным образом, совещательные функции, а также рассматривал дела об увольнении земских начальников.

В ведении Главного управления по делам печати находились:

руководство цензурными комитетами и отдельными цензорами;

издание списков запрещенных книг и возбуждение судебного преследования против лиц, нарушивших цензурные правила.

Хозяйственный департамент и Департамент духовных дел иностранных исповеданий занимались, соответственно, хозяйственным обеспечением министерства и контролем за деятельностью иноверческих конфессий.

Департамент общих дел ведал кадровыми вопросами. В нем, в частности, велись дела о назначении, увольнении, перемещении и награждении губернаторов и градоначальников, о назначении чиновникам министерства добавочного жалования и установлении пенсий их детям. Департамент общих дел вел всю финансовую деятельность министерства. В его же ведении находилась министерская типография. Санитарными и медицинскими вопросами занимались Медицинский департамент и Медицинский совет. Первый ведал, главным образом, организацией санитарных мероприятий, второй был высшим врачебно-научным, врачебно "полицейским и врачебно-судебным учреждением. Медицинский совет осуществлял цензуру всех медицинских изданий, включая поваренные книги и народные лечебники, рассматривал медицинские открытия, исследовал и разрешал к употреблению новые препараты и хирургические инструменты. Совет рассматривал материалы о скоропостижно умерших и проводил химическую экспертизу препаратов, которые использовались в ходе расследования уголовных дел. Все постановления совета утверждались министром. Организация переселения крестьян на новые земли от разработки маршрутов передвижения до организации питания в пути возлагалась на Переселенческое управление МВД. Как видно из перечня департаментов и их функций, МВД занималось решением обширного круга внутренних дел государства.

Первая российская революция, Манифест 17 октября 1905 года,

объявлявший политические права и свободы, учреждение законодательной Государственной Думы не могли не вызвать изменений в государственном аппарате, в частности в МВД. Значение министра внутренних дел в государственном механизме практически не изменилось и после создания в 1905 году в России Совета министров и учреждения должности его председателя. Последний не формировал правительство, и каждый из министров отвечал не перед ним, а перед императором.

Осенью 1905 года в МВД было создано Особое делопроизводство по выборам в Государственную Думу и Государственный Совет. Оно координировало деятельность местных органов по подготовке и проведению выборов. Отмена предварительной цензуры, провозглашение свободы печати привели к появлению множества новых газет и журналов, в которых подвергалась критике деятельность государственных учреждений, особенно МВД. В сентябре 1906 года по решению министра внутренних дел П.А. Столыпина при Главном управлении по делам печати МВД было создано Осведомительное бюро. Оно должно было передавать в средства массовой информации официальные сообщения, комментировать меры, принимаемые правительством, составлять обзоры публикаций центральных, местных и зарубежных газет для министра внутренних дел и руководителей других ведомств. В распоряжении Осведомительного бюро была типография, в которой печатались брошюры "проправительственного" содержания, а также секретная экспедиция для их рассылки. В 1905 году Осведомительное бюро было переименовано в Бюро печати. По мере развертывания аграрной реформы, одним из направлений которой было массовое переселение крестьян, Переселенческое управление из ведения МВД перешло в состав самостоятельного Главного управления землеустройства и земледелия [11, 116].

В начале XX века возникла настоятельная необходимость в создании специальных органов, которые занимались бы оперативно-розыскной работой, или, как говорили тогда, розыском при расследовании уголовных преступлений. 6 июля 1908 г. был принят закон об организации сыскной части. В соответствии с ним в городах и уездах при полицейских управлениях были созданы сыскные отделения. В задачу этих органов входили оперативно-розыскные мероприятия и производство дознаний по уголовным делам.

Для организации деятельности сыскных отделений, в Департаменте полиции было образовано новое специальное делопроизводство. Одной из его главных задач была разработка рекомендаций для деятельности сыскных отделений. После опубликования Манифеста 17 октября 1905 года была легализована деятельность политических партий, их число значительно увеличилось. В связи с этим Особый отдел Департамента полиции был разделен на два самостоятельных отдела.

Первый занимался освещением, сбором информации о деятельности политических партий.

Второй - о деятельности общественных организаций. Серия разоблачений агентов полиции, обсуждение вопросов о деятельности агентов-provokatorov в средствах массовой информации и Государственной Думе обусловили необходимость внесения организационных изменений в руководство агентурной деятельностью в центральном аппарате МВД. В 1910 году в Департаменте полиции в составе Особого отдела была создана специальная Агентурная часть.

В 1906 году по инициативе П.А. Столыпина в МВД была образована комиссия для подготовки реформы полиции, что, естественно, должно было повлечь и изменения в структуре центрального аппарата МВД. Комиссия, руководимая заместителем министра А.А. Макаровым, работала до 1911 года, но безрезультатно. После смерти П.А. Столыпина она была ликвидирована. Власть отказалась от идеи реформы центрального аппарата министерства внутренних дел и полиции империи. Его структура и функции оставались практически неизменными до февральской революции в России 1917 года.

Таким образом, в начале XX века делается попытка изменить структурные элементы полиции, но из-за отсутствия стабильности в государстве они реализованы не были.

В начале XX в. естественное развитие русской полиции и МВД было прервано бурными событиями первой русской революции 1905-1907 гг. Революция обнажила недостатки как политической системы государства, так и ее силовой составляющей, в связи с чем новый премьер-министр, министр внутренних дел П.А. Столыпин взял курс на осуществление необходимых преобразований, одной из которых должна была стать полицейская реформа.

Кроме того, начало 20 века характеризуется быстрым ростом промышленности и развития рыночных отношений и все это сочеталось с сохранением многих феодальных пережитков, как в сельском хозяйстве, так и в государственном строе. Дальнейшему обострению социальных противоречий способствовал мировой экономический кризис начала 20 века.

РАЗДЕЛ 4. ОБЩАЯ ПОЛИЦИЯ В ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЕ XIX ВЕКА

В начале XIX века в 1802 году было учреждено Министерство внутренних дел, которое в результате объединило в единой системе весь полицейский аппарат, не составлявший единого организационного целого. В полном объеме это произошло в 1880 году с образованием в составе МВД Департамента полиции.

По поручению императора Александра I М.М. Сперанский подготовил проект реорганизации органов власти и управления.

В Манифесте от 25 июля 1811 года было объявлено о введении Положения о министерствах в России и о создании Министерства полиции. В силу важности функций, возлагавшихся на Министерство полиции, для него первого было разработано «Учреждение и наказ министру полиции», ставшее нормативной основой его организации и деятельности. Первым министром полиции был назначен генерал-адъютант императора Александра I А.Д. Балашов.

1. Министерство полиции: организация и функции

В 1807 году после окончания неудачной войны с Францией проблема проведения внутренних преобразований, затрагивающих систему управления Российской империей, становится объектом внимания императора и его окружения. Усилия правительства были связаны с именем М.М. Сперанского, которого Александр I после отставки В.П. Кочубея в 1807 году назначил статс-секретарем. Ему было поручено руководство *Комиссией составления законов и выработка общего плана дальнейших государственных преобразований*.

В 1809 году М.М. Сперанский разработал обширный проект, который назывался *«Введение к Уложению Государственных законов»*. Данный проект предусматривал реорганизацию системы управления Российской империей на основе присущего правовому государству принципу разделения властей. При этом предусматривалось создание центрального представительного органа с законодательными функциями – Государственной думы. Данный орган должен был ограничивать власть монарха, без одобрения Государственной думы ни один закон не мог вступить в законную силу. По плану М.М. Сперанского, право направлять депутатов в Думу получали дворяне и другие владельцы недвижимости. Судебная власть сосредоточивалась в Сенате, а исполнительная власть – в министерствах. Предполагалось также создание Государственного совета как верхней палаты будущего парламента, а министерства должны были подвергнуться существенным преобразованиям.

На практике была реализована только часть проекта М.М. Сперанского. 1 января 1810 года императорским манифестом было объявлено *о создании Государственного Совета*. В манифесте отмечалось следующее:

«I. В порядке Государственных Установлений, Совет составляет сословие, в коем все части управления в главных их отношениях к Законодательству соображаются и чрез него восходят к Верховной Императорской Власти.

II. По сему все Законы, Уставы и Учреждения в первообразных их начертаниях предполагаются и рассматриваются в Государственном Совете, и потом действием Державной Власти поступают к предназначенному им совершению.

III. Никакой Закон, Устав и Учреждение не исходит из Совета и не может иметь своего совершения без утверждения Державной Власти.

IV. Совет составляется из особ, доверенностью Нашею в сословие сие призываемых.

VI. Министры суть члены Совета, по их званию.

VII. В Совете председательствуем Мы Сами.

VIII. В отсутствие Наше место Председателя занимает один из Членов, по Нашему назначению» [14, 12].

В манифесте также отмечалась необходимость внести «дополнения» в устройство существующих министерств. 25 июля 1810 года был издан манифест *«О разделении Государственных дел на особые управления, с означением предметов, каждому Управлению подлежащих»*.

Данный манифест предусматривал все государственные дела разделить на пять главных частей:

- Внешние сношения,
- Управление внешней безопасности,
- Государственная экономия,
- Устройство гражданского и уголовного Суда,
- Управление внутренней безопасностью.

Для управления каждой частью назначались соответствующие министерства и ведомства.

Управление внутренней безопасностью возлагалось на организованное *Министерство полиции*, а Министерство внутренних дел совместно с Министерством финансов теперь было призвано обеспечивать экономические интересы государства. Подвергались изменениям предметы ведения министерств.

На Министерство внутренних дел возлагалось «попечение о распространении и поощрении земледелия и промышленности», к которому были отнесены дела о поощрении земледелия, колоний, о внутренних переселениях и различные ветви государственного хозяйства, в том числе – фабрики и заводы, внутренняя торговля, почта, публичные здания.

Дела, возложенные на Министерство полиции, разделялись на две части. К первой части относилось руководство учреждениями, «к общему

благоустройству или Полиции предохранительной относящихся»: дела медицинские и карантинные, продовольственные, создание и ведение городских и сельских запасных магазинов, безопасность путей сообщения, дела по цензурным установлениям и приказам общественного призрения (больницы, богадельни). Ко второй части относились дела Полиции исполнительной: приведение в исполнение приговоров судебных мест, сбор недоимок по установленным государственным сборам, устройство внутренней стражи, заведения смиренные и рабочие (тюрьмы), тюремная полиция.

На Министерство полиции возлагалась задача борьбы с преступностью, а также задача по оказанию помощи военному ведомству по проведению рекрутских наборов в армию и флот, таможенный контроль, обеспечение исправности путей сообщения. Министерство полиции обязано было также осуществлять явный и тайный надзор за иностранцами в России, выполнять цензурные функции.

25 июня 1811 года были опубликованы манифест «Общее учреждение министерств» и манифест «Учреждение Министерства Полиции», а учитывая важность функций, возлагавшихся на Министерство полиции, для него был разработан и опубликован «Наказ Министерству Полиции». Эти документы стали нормативной основой организации и деятельности Министерства полиции. Таким образом, манифест «Учреждение Министерства Полиции», изданный Александром I, на основе Общего министерского учреждения, завершил организацию полицейской системы управления путем выделения из состава Министерства внутренних дел самостоятельного ведомства – Министерства полиции.

Одной из частей манифеста «Учреждение Министерства Полиции» являлись «Правила особенной ответственности Министра полиции». Действуя в чрезвычайных обстоятельствах, министра полиции мог требовать в свое распоряжения войска, как через военного министра, так и отдавая непосредственные распоряжения командирам полков. Специальный параграф «Общего учреждения министерств» предусматривал освобождение министра от ответственности за превышение власти, если он действовал «в видах общей безопасности».

Первым министром полиции был назначен генерал-адъютант императора Александра I Александр Дмитриевич Балашов. О его назначении было объявлено 25 июля 1810 года. В связи с его частыми отлучками по поручениям императора с 28 марта 1812 года и до ликвидации Министерства полиции в 1819 году исполнял обязанности, а фактически был министром полиции Сергей Козьмич Вязмитинов. Одновременно с управлением Министерством полиции он был назначен военным губернатором Санкт-Петербурга. С.К. Вязмитинов был известен как опытный и гуманный руководитель.

По своей структуре Министерство полиции состояло из трех департаментов: *Департамента полиции хозяйственной, Департамента*

полиции исполнительной, Медицинского департамента, Медицинского совета, а также Канцелярии министра.

К компетенции *Департамента полиции хозяйственной* относились надзор за обеспечением снабжения городов продовольствием, пресечение спекуляции, а также надзор за смирительными и работными домами.

Самым большим в министерстве стал *Департамент полиции исполнительной*, образованный на основе Экспедиции государственного благоустройства, которая ранее входила в состав Министерства внутренних дел.

Первое отделение Департамента полиции исполнительной наряду с отбором кадров в различные полицейские службы, собирало статистические данные, занималось регистрацией происшествий, фактов рождения и смерти, для чего вводились специальные формы учета.

Второе отделение этого департамента осуществляло надзор за проведением следствий по уголовным делам, а также ведало вопросами относящимся к «полиции дел судных», контролировало исполнение полицейских судебных приговоров.

Третье отделение содействовало организации и проведению общих ревизий губерний, а также занималось содержанием земского ополчения (милиции), поимкой дезертиров [6, 90].

Медицинский департамент осуществлял санитарный надзор, занимался организацией мер по предотвращению эпидемий и эпизоотий, производством и снабжением лекарствами. Наряду с ликвидацией эпидемий и эпизоотий Медицинский департамент занимался работой по оспопрививанию. Так как большинство крестьян относились к этим мерам с недоверием и подозрительностью, то приходилось направлять медицинских работников в отдаленные районы, готовить людей для осуществления прививания, снабжать врачей прививочным материалом. Для разъяснения населению необходимости оспопрививания привлекалось духовенство, учреждались оспенные комитеты.

Кроме обеспечения охраны собственной безопасности, Министерство полиции наделялось правом надзора за «окончательным исполнением законов по всем министерствам». Министр полиции имел право требовать сведения от всех местных органов, минуя соответствующие министерства. Указы, циркуляры, относящиеся к деятельности местных органов различных министерств, направлялись в губернии для чиновника Министерства полиции, который при помощи полицейских чинов, следил за их соблюдением. Тем самым полиция обособлялась от административного аппарата, стояла над ним, контролируя его деятельность.

В Министерстве полиции для ведения секретного делопроизводства была образована *Особенная канцелярия при министре*. Она выдавала заграничные паспорта, регистрировала иностранцев, проводила постоянную цензурную ревизию, выполняла личные поручения министра.

Вместе с тем Особенная канцелярия министра полиции выполняла и функции политической полиции, что обусловило ее превращение из вспомогательного, технического органа министерства, как было предусмотрено в «Общем учреждении министерств», в одно из важнейших его подразделений.

Возрастанию ее значения способствовало и то, что царь, понимая, какая власть сосредотачивается в руках министра полиции, установил порядок, по которому начальник Особенной канцелярии делал ему личные доклады, часто без предварительного согласования со своим непосредственным руководством.

Выполняя функции политической полиции, обладая не меньшей самостоятельностью, чем департамент министерства, Особенная канцелярия постоянно расширялась и к 1819 году состояла из трех подразделений, так называемых «столов», и секретной части.

Первый «стол» занимался вопросами выезда за границу и въезда в Империю как российских, так и иностранных подданных, слежкой за иностранцами.

Второй «стол» собирал «сведения о книжных лавках и типографиях», о привозе из-за границы книг и картин.

В компетенцию третьего «стола» входил надзор за религиозными сектами, «подозрительными бродягами».

Секретная часть Особенной канцелярии контролировала «размещение по городам высланных из столиц», организовывала слежку за политически неблагонадежными лицами. Занималась она и делами о злоупотреблениях чиновников полиции. Не без участия Особенной канцелярии министра полиции весной 1812 года было сфальсифицировано обвинение М.М. Сперанского в антигосударственной деятельности.

Образование Министерства полиции с неудовольствием было встречено значительной частью влиятельных государственных и общественных деятелей. Некоторые из них отмечали, что Министерство полиции является многосложным и непонятным для русских. Эта непонятность заключалась, прежде всего, в предоставлении Министерству полиции права контролировать местные органы других ведомств, что ставило его над другими учреждениями [15, 104].

В первые годы своего существования Министерство полиции занималось организацией и установлением взаимодействия с другими министерствами и местными органами власти. Например, в Москве в 1810 году был увеличен штат Управы благочиния, определены 4 следственных пристава, в помощь надзирателям кварталов были назначены секретари и бухгалтеры. Также активно проводилась работа по основным направлениям функционирования Министерства полиции. Из-за того, что сведения о происшествиях приходили в Министерство полиции с большим опозданием, что порождало различные слухи, всем губернаторам был выслан циркуляр, в котором они обязывались по особой форме доставлять в

Министерство полиции сведения о каждом происшествии. Такое же предписание было составлено для комендантов и городничих.

18 мая 1811 года был опубликован манифест о проведении в Российской империи переписи населения, в которой Министерство полиции принимало активное участие.

В 1810–1811 годах в ряде губерний прошли крестьянские волнения. Так, в 1811 году крестьянские выступления охватили 14 губерний. Данные беспорядки были оперативно ликвидированы силами местной полиции. В Симбирской губернии своевременно были предприняты меры по пресечению бродяжничества и разбойных нападений.

Таким образом, манифест 25 июля 1810 года «О разделении Государственных дел на особые управления, с означением предметов, каждому Управлению подлежащих» предусмотрел все государственные дела разделить на пять главных частей. При этом управление внутренней безопасностью возлагалось на организованное *Министерство полиции*. В дальнейшем манифесты 25 июня 1811 года «Общее учреждение министерств» и «Учреждение Министерства Полиции» завершили организацию полицейской системы управления путем выделения из состава Министерства внутренних дел самостоятельного ведомства – Министерства полиции, которое просуществовало до 1819 года. Опыт создания специального Министерства полиции продемонстрировал актуальность вопросов централизации и исключительности отправления полицейских функций в государстве. В.П. Кочубей в 1819 году был вновь назначен на пост министра внутренних дел. Он обосновал перед императором необходимость возвращения функций управления полицией в Министерство внутренних дел и ликвидацию Министерства полиции. После смерти в 1819 году министра полиции С.К. Вязмитинова нового назначения на этот пост не последовало. Руководство министерством временно было передано председателю Комитета министров, а затем его органы стали частью структуры Министерства внутренних дел. Ликвидация Министерства полиции, созданного в 1810 году, и передача его функций в Министерство внутренних дел большинством его современников оценивается как правильное решение. Однако не стоит забывать о том, что при всех своих недостатках, деятельность Министерства полиции на протяжении почти десятилетия, особенно в годы войны, по обеспечению внутренней безопасности государства заслуживает положительной оценки.

2. Вклад российской полиции в победу в Отечественной войне 1812 года

С петровских времен регулярная полиция России была военизирована, обладала одной кровеносной кадровой системой с Вооруженными силами, комплектовалась рекрутскими наборами. Начальствующие чины полиции были в большинстве своем выходцами из армейской офицерской среды.

Полиция и армия России исповедовали единый нравственный кодекс честного выполнения долга и верности присяге.

Накануне нашествия было учреждено Министерство полиции, обособленное от МВД. При создании новой структуры – в преддверии неизбежной войны – преследовались, в том числе, и военно-мобилизационные цели. В императорском *«Наказе министерству полиции»* от 25 июня 1811 г. подчеркивается связь этого ведомства с Вооруженными Силами: «Особенные сношения Министра Полиции с министерствами военными имеют следующие главные предметы:

- 1) по рекрутским наборам;
- 2) по квартированию войск;
- 3) по внутренней страже;
- 4) по содействию в заготовлениях, перевозке продовольствия и по движению войск».

Министерство полиции возглавили опытные военачальники и администраторы. В 1811–1819 гг. должность министра занимал генерал-адъютант Александр Дмитриевич Балашов – одновременно Петербургский военный губернатор и член Государственного совета. С марта 1812 г. ведомством фактически руководил бывший военный министр Сергей Козьмич Вязмитинов, одновременно являвшийся председателем Комитета министров. Министерство внутренних дел возглавлял опытный и инициативный администратор – тайный советник, сенатор, действительный член Российской академии Осип Петрович Козодавлев. С мая 1812 г. московским военным генерал-губернатором, находящимся в подчинении Министерства полиции и МВД, был назначен Федор Васильевич Ростопчин, которому суждено было сыграть весомую роль в развитии грядущих военно-политических событий. Генерал-полицмейстером армии в ходе кампании 1812 года был назначен генерал-майор Михаил Иванович Левицкий, а его помощником – отважный полковник Александр Сергеевич Шульгин. Как показал сам ход Отечественной войны, эти военные профессионалы с их опытом армейской и административно-полицейской службы смогли обеспечить слаженную работу силовых ведомств империи в отражении общеевропейской агрессии.

Отечественная война 1812 года стала серьезным испытанием для всего государства, всей системы государственных органов, для всех министерств и ведомств, в том числе и для Министерства полиции. Вместе с Министерством внутренних дел Министерство полиции принимало активное участие в приготовлении к военным действиям, в их ведении, а также в ликвидации разрушительных последствий военных действий.

Одним из направлений деятельности Министерства полиции в данный период становятся оказание всемерного содействия военному ведомству, армии и флоту. Это проявлялось *при проведении рекрутских наборов, организации Земского ополчения, снабжении войск продовольствием, сукнами, медицинскими материалами, а также лошадьми*. К задачам

Министерства полиции относились также *прием и учет добровольных пожертвований от населения, раздача пособий разоренным жителям всех сословий, а также устройство военнопленных* [16, 190].

Во время войны было произведено несколько рекрутских наборов. Для быстрого пополнения численности рекрутов в целях борьбы с уклонениями от военной службы путем нанесения себе увечий были разработаны и изданы специальные правила, которые предусматривали меры по недопущению подобных явлений.

13 июня 1812 года был издан высочайший Указ председателю Государственного совета и Комитета министров графу Салтыкову о необходимости поднять оружие для отражения французских войск, которые вторглись без объявления войны в пределы Российской империи. В Московской, Тверской, Ярославской, Тульской и других губерниях все сословия были призваны в состав Земского ополчения. Для ведения дел ополчения был создан Комитет «при лице Его Величества» в составе генерал-артиллерии графа А.А. Аракчеева, генерал-лейтенанта А.Д. Балашова и государственного секретаря вице-адмирала А.С. Шишкова.

Среди примеров патриотического единения войск и полиции следует указать на их совместные действия по обороне Бобруйской крепости, на протяжении всей кампании создававшей угрозу южному флангу неприятельской армии. Оказавшись глубоко во вражеском тылу, крепость держала оборону с июля по ноябрь 1812 года до возвращения русских войск и изгнания неприятеля. По приказу бобруйского военного коменданта генерал-майора Г.А. Игнатьева полицейские исправники Борисовского, Игуменского и Бобруйского уездов брали под арест местных чиновников-поляков, вздумавших переметнуться к французам, обеспечивали подвоз продовольствия, вели разведку, конфисковали и свезли к крепости все суда на Березине – тем самым упредив возможность штурма со стороны реки. По сути дела, в этих трех уездах, находящихся в окружении неприятеля, удалось удержать и сохранить власть российской короны и лояльность местных жителей.

Министерство полиции активно проводило работу по устройству военнопленных, которых после изгнания французов в Российской империи насчитывались тысячи. Все они были разделены на четыре разряда. К первой категории относились поляки, которые воевали на стороне французской армии. Поляков зачисляли в российские полки, стоявшие на Кавказе, в Грузии и на границах Сибири. Ко второй категории относились мастеровые, ремесленники, которым предлагалось поступать на работу на фабрики и заводы за плату. Третью категорию составляли земледельцы, которым было предложено поселиться между иностранными колонистами Саратовской и Екатеринославской губерний. К четвертой категории относились все остальные. Их направляли на работу по восстановлению Москвы и других разрушенных городов за установленную плату. Многие из военнопленных приняли русское подданство.

Во время войны Министерство полиции проводило политику борьбы с дезертирством и бродяжничеством, боролось с волнениями в ряде губерний, подавило крестьянский бунт в Кахетии, осуществляло поимку разбойников в Саратовской и Вятской губерниях. Одним из направлений деятельности Министерства полиции в годы войны явилась борьба с предательством и государственной изменой. Министерству полиции удавалось успешно справляться с задачами по разоблачению и пресечению враждебной противогосударственной деятельности.

Таким образом, действия отважных полицейских стали прочным звеном в причинно-следственной цепи от ухода наполеоновских войск с московского пепелища к разгрому врага и изгнанию его за пределы России.

Однако после войны возникли проекты ликвидации Министерства полиции. Консервативно настроенные государственные деятели отмечали, что при создании Министерства полиции был использован опыт наполеоновской Франции, где подобное ведомство успешно существовало с 1795 года. Другая часть скептически настроенных государственных деятелей ставили вопрос о целесообразности существования в Российской империи специального Министерства полиции и выступали за возвращение к системе коллегий.

Противники дальнейшего существования Министерства полиции отмечали, что оно усложняет деятельность губернских органов и увеличивает финансовые расходы. Они предлагали вернуть функции управления полицией в Министерство внутренних дел. Кроме того, указывалось, что создание Министерства полиции не принесло ожидаемого улучшения деятельности местной администрации, привело к увеличению потока жалоб и обвинений во взяточничестве.

Подобные упреки не были безосновательны. О слабости полицейского управления красноречиво говорили проведенные ревизии полицейских учреждений, которые выявили массу нарушений в их деятельности. Это подтверждается фактами обнаруженных в навозе во дворе полицейского учреждения полусгнивших дел или фактом изготовления арестантами в одном из острогов фальшивых ассигнаций. В итоге судьба Министерства полиции была предрешена.

3. Положение о земской полиции 1837 года

Министр внутренних дел граф Д.Н. Блудов, один из крупнейших государственных деятелей России XIX века, подготовил новое *Положение о земской полиции*, утвержденное Николаем I в июле 1837 г. Согласно ему в уезде создавались *участки-станы*, что повлекло за собой увеличение количества полицейских. В каждом из станов предусматривался участковый заседатель, он же – *становой пристав*, назначавшийся губернатором из кандидатов, представленных дворянским уездным собранием. Если раньше в состав нижнего земского суда входило 5–6 человек, то после введения должности станового пристава уже 9–10 человек. Становой пристав должен

был постоянно жить на своем участке, для чего ему предоставлялась возможность и средства на приобретение дома. При становом приставе был *рассыльный*, также выполнявший полицейские функции. В подчинении станового пристава находились сотские и десятские, выбираемые на эту должность соответственно от каждых 100–200 и 10–20 крестьянских дворов. Они должны были еженедельно (помимо экстренных случаев) являться на квартиру к становому приставу и сообщать ему обо всех происшествиях, случившихся в их селе или деревне.

Учреждение должности станового пристава, ответственного за «тишину и порядок» в части уезда, в которой он постоянно находился, имея в своем подчинении рассыльных, сотских и десятских, значительно усиливало сельскую полицию. Этому также способствовало создание постоянной *канцелярии уездного земского суда* как аппарата управления сельской полицией.

С 1857 года нижний земский суд как орган сельской полиции стал именоваться просто земским судом. В официальных документах руководитель сельской полиции – земский исправник перестал именоваться *капитан-исправником*. Канцелярия земского уездного суда состояла из двух отделов:

- в первом рассматривались вопросы борьбы с преступностью, охраны общественного порядка, проведения следствия,
- второй контролировал выполнение сельской полицией поручений губернской администрации.

Подчинение канцелярии уездного земского суда непосредственно земскому исправнику значительно повышало его роль, приводило к фактическому единоначалию в руководстве сельской полицией, сохраняя коллегиальность в исполнении ею судебных функций.

В состав земского суда помимо земского исправника и заседателей, выбираемых на уездном дворянском собрании, вводились *два представителя от казенных (государственных) крестьян, называвшиеся сельскими заседателями*, что было хотя и небольшим, но все же отступлением от принципа формирования руководящего звена сельских административно-полицейских органов только из дворянского сословия. Это было связано с тем, что в 1837 году проводилась реформа, менявшая положение государственных крестьян, делавшая их юридически свободными землевладельцами. В то же время компетенция сельских заседателей земского суда ограничивалась «обсуждением дел крестьян казенных».

В «Положении о земской полиции» 1837 года была предпринята попытка более точно определить функции полиции и ее должностных лиц. Однако разработчики не смогли внести в документ что-то кардинально новое. Функции и задачи полиции в 1837 году мало чем отличались от тех, которые были возложены на нее еще в 1775 году «Учреждением для управления губерний». Объяснялось это прежде всего тем, что нижний земский суд, капитан-исправник, становой пристав были основным звеном

уездного управления, и на них по-прежнему кроме полицейских, возлагались многие другие административно-хозяйственные функции.

Создать всесословные органы местного самоуправления и передать им исполнение некоторых административно-хозяйственных функций в условиях сохранения крепостного права было практически невозможно. Главной задачей сельской полиции являлось «охранение общественного спокойствия, благочиния, усмирение всякого действия, противного верноподданническому долгу и послушанию, донесение о том начальству, предупреждение и прекращение всяких неопозволительных и соблазнительных сборищ, принятие в случае нужды особенных мер для ограждения безопасности какого-либо селения, дома или частного лица. Меры безопасности от воров и разбойников, поимка и истребление оных». Тем не менее, новый нормативный акт о земской полиции безусловно имел положительное значение [9, 44].

В «Положении о земской полиции» 1837 года более четко определялся порядок ее взаимодействия с другими учреждениями. Проводя предварительное следствие по всем преступлениям, совершенным на территории уезда, земский суд получил право за «малые вины» применять исправительные наказания. К «малым винам» относилось пьянство, «буйство», нарушение общественного порядка, а также «кражи-мошенничества и всякие обманы», нанесение ущерба не свыше 20 рублей и совершенные одним лицом не более трех раз.

Под «исправительными наказаниями», применяемыми сельской полицией, понимались прежде всего телесные наказания для крестьян. Те же правонарушения, совершенные лицами «дворянского или духовного звания», выходили за пределы административной компетенции сельской полиции и должны были рассматриваться в уездном или губернском суде.

В 1838 году было создано Министерство государственных имуществ и ему в подчинение из Министерства внутренних дел была передана полиция казенных имений, состоящая из назначаемых чиновников, а не выбираемых на дворянских собраниях.

Таким образом, развитие полицейских органов в XIX веке до начала реформ 60-70-х годов характеризовалось в основном совершенствованием их организационной структуры. Целью осуществлявшихся мероприятий было стремление обеспечить более эффективное выполнение задач по охране общественного порядка. Стабильность социально-экономического, государственного строя, невысокий уровень преступности не вызвали потребности коренных, глубоких изменений в политико-правовой сфере, а следовательно и в реорганизации судебных, полицейских учреждений. Наиболее значительным изменением в компетенции полиции было изъятие из ее ведения следствия, произошедшее в 1860 году, накануне реформ.

Создание в 1802 году Министерства внутренних дел, в котором сосредотачивалась руководство полицейскими учреждениями, позволило более эффективно управлять ими производить изменения в их организации,

деятельности, в учетом социально-экономических демократических, политических факторов. В то же время функции, компетенция полиции в начале XIX в. в основном остались такими, какими они были определены еще в конце XVIII в.

Образование Министерства полиции в 1811 году с неудовольствием было воспринято значительной частью влиятельных государственных и общественных деятелей. Практика функционирования Министерства полиции доказала, что его учреждение не дало ожидаемого результата. Наоборот усложнило и запутало взаимодействие местных органов. Образование Министерства полиции не дало ожидаемого правительством улучшения деятельности местной администрации, привело к увеличению потока жалоб и обвинений во взяточничестве. Предлагалось вернуть функции управления полицией в Министерство внутренних дел. Ликвидация министерства была предрешена.

РАЗДЕЛ 5. ПОЛИТИЧЕСКАЯ ПОЛИЦИЯ В ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЕ XIX ВЕКА

Образование Министерства полиции с неудовольствием было воспринято значительной частью влиятельных государственных и общественных деятелей. Практика функционирования Министерства полиции доказала, что его учреждение не дало ожидаемого результата. Наоборот усложнило и запутало взаимодействие местных органов.

В 1826 году в составе Собственной Его Императорского Величества (СЕИВ) канцелярии было создано новое III Отделение, ставшее вскоре известным как орган политической полиции. Ужесточение политического режима в стране после восстания декабристов, рост числа крестьянских выступлений, появление такого нового для России явления, как волнения среди мастеровых, существенно сказались на деятельности охранительной системы. Это не могло не оказать своего влияния на строительство и деятельность органов охраны порядка в стране: полицию, жандармерию, внутреннюю стражу.

1. Учреждение органов политической полиции в

1-ой половине XIX в. Функции III Отделения СЕИВ канцелярии

Различные учреждения для специального преследования и расправы по политическим преступлениям существовали ещё в XVIII века. Таковы были при Петре I и Екатерине I *Преображенский приказ* и *Тайная канцелярия*, слившиеся потом в одно учреждение; при Анне Иоанновне и Елизавете Петровне – *Канцелярия тайных розыскных дел*; в конце царствования Екатерины II – *Тайная экспедиция*.

В годы правления Павла I органом политической полиции являлась *Тайная экспедиция*. Император попытался возродить практику письменных доносов, повесив на стене Зимнего дворца ящик, куда любой желающий мог опустить сообщение для императора. Однако от этой затеи пришлось отказаться, так как кроме оскорблений и малозначительных сплетен другой информации не поступало. Тайная экспедиция серьезной роли уже не играла. Политическим розыском занимался сам император и его окружение. Недостаточный профессионализм царской охраны не позволил раскрыть заговор, приведший к гибели Павла I в ночь с 11 на 12 марта 1801 г. в Михайловском замке.

Александр I повелел навсегда уничтожить Тайную экспедицию, в Манифесте от 2 апреля 1801 г. резко осудив сложившуюся при его отце практику тайного политического сыска и подчеркнув, что Екатерина II в свое время прекратила существование Тайной канцелярии. Наряду с упразднением политического розыска была торжественно подтверждена отмена пыток.

Правда, либеральные настроения Александра I сохранялись недолго. Вскоре он пришел к выводу, существование без тайной полиции невозможно.

В соответствии с этим выводом в целях поиска наиболее эффективного варианта структуры политического сыска создавались многочисленные комитеты, канцелярии, экспедиции. Так, в 1805 г., на время отсутствия в столице царя, был учрежден Комитет высшей полиции, а затем, 13 января 1807 г., создан секретный *Комитет для рассмотрения дел по преступлениям, клонящимся к нарушению общего спокойствия*. Политическим розыском занималась также *Экспедиция тайной полиции при петербургском генерал-губернаторе*. Специальная полиция была создана и в армии, где с 1815 г. стали формироваться жандармские полки. В 1815 г. в армейских войсках был сформирован жандармский драгунский полк, выполнявший функции военной полиции. В 1817 г. в Москве и Санкт-Петербурге в составе Корпуса внутренней стражи были созданы жандармские дивизионы, а в 56 губернских и портовых городах – жандармские команды [17, 108].

Таким образом, органы политического сыска сохранялись, но были децентрализованы. Часто они действовали параллельно, конкурируя друг с другом в ущерб делу обеспечения безопасности. Оставлял желать лучшего и профессионализм полицейских. Распыленность сил не способствовала эффективности выявления и пресечения деятельности политических противников государственного строя. Нескоординированная деятельность мелких полицейских органов не дала возможности своевременно выявить подготовку восстания декабристов, которая осуществлялась в течение нескольких лет. Хотя отдельные сведения о тайных обществах Александр I получал, но по неизвестным причинам не придавал им значения. Неожиданная смерть государя вдали от российской столицы, растерянность его окружения и наследников ускорили выступление на Сенатской площади, что косвенно способствовало реанимации централизованной системы политического сыска.

Несмотря на успешное подавление восстания декабристов, Николай I, на первые часы царствования которого пришелся мятеж, понимал, что это не конец, а лишь начало революционного движения в России. Поэтому его не надо было убеждать в необходимости срочной реорганизации системы политического розыска. Император видел пути стабилизации обстановки в стране в укреплении государственных органов, более того, в личном управлении империей. С этой целью в 1826 г. Николай I расширил Собственную Его Императорского Величества канцелярию, прообразом которой в XVII в. был Приказ тайных дел. То, что оставалось от ранее существовавшей канцелярии, было сведено в I отделение. Дополнительно были введены II отделение, занимавшееся кодификацией законов, и III отделение, призванное следить за безусловным исполнением законов.

Так 3 июля 1826 г. *Именным Указом, данным Управляющему Министерством Внутренних дел «О присоединении Особенной Канцелярии Министерства Внутренних дел к Собственной Его Величества Канцелярии»* был учрежден новый орган политической полиции.

Построение отделения, его функциональные обязанности, формы и методы работы способствовали тому, что III отделение Собственной е. и. в. канцелярии просуществовало практически без изменений 55 лет. Для России это абсолютный рекорд самосохранения организационной структуры. Более этого срока без серьезных реорганизаций не просуществовал ни держалась ни одна отечественная спецслужба.

Несмотря на значительный след, оставленный III отделением в отечественной истории, штатная численность ведомства всегда была небольшой (от 16 до 72 человек). Размер вознаграждения по службе был ниже, чем в других подразделениях канцелярии, для сотрудников практически отсутствовало продвижение по служебной лестнице. Тем не менее, эффективность работы тайного ведомства была значительно выше, чем у предшествующих структур.

Создавая III отделение, Николай I фактически отказывался от концепции существования многочисленных самостоятельных специальных служб и возвращался к идее необходимости мощного централизованного органа – высшей полиции. Император пошел дальше простой реанимации опыта Тайной канцелярии. Существеннейшим отличием нового ведомства от предшествующих являлось то, что кроме центрального органа были созданы периферийные структуры политического сыска.

III отделение Собственной е. и. в. канцелярии (3 июля 1826 г. – 6 августа 1880 г.) являлось высшим орган политического сыска в России, осуществлявшим охрану государственного строя, надзор и контроль за деятельностью государственного аппарата управления и выборных учреждений.

Главный начальник III отделения назначался императором и непосредственно подчинялся последнему; он же являлся шефом жандармов. III отделение контролировало все стороны политической и общественной жизни России. *Основной его функцией была борьба с общественным и революционным движением в стране. Оно вело наблюдение за деятельностью революционных организаций и кружков, общественных организаций и отдельных революционных и общественных деятелей, за распространением нелегальной литературы и оппозиционными настроениями различных общественных групп, за положением и состоянием армии, за подготовкой и проведением крестьянской реформы 1861 г.; осуществляло надзор за деятельностью религиозных сект и распространением различных исповеданий, за положением национальностей в России; боролось с национально-освободительным движением народов России, с крестьянскими волнениями, движением учащейся молодежи, рабочим движением; проводило дознания по «государственным преступлениям» (политические дела, злоупотребления царских чиновников, оскорбление царской фамилии и т. п.); организовывало репрессии против участников революционного и общественного движения (заключение в крепость, ссылка на поселение и высылка под надзор полиции); заведовало*

политическими тюрьмами; ведало наблюдением за иностранцами. Сюда же поступали сведения о различных происшествиях, стихийных бедствиях, грабежах, хищениях, неурожае, голоде, эпидемиях, а также о появлении фальшивых монет и ассигнаций.

III отделение контролировало деятельность государственных учреждений и отдельных чиновников, состояние отдельных отраслей управления, судопроизводство, развитие промышленности, сельского хозяйства, торговли, культуры, науки, народного образования, периодической печати, литературы и искусства. Осуществляя надзор за политическими эмигрантами, оно собирало сведения о политическом положении в европейских государствах, о деятельности и политическом направлении существовавших там политических партий, об отношении иностранных правительств к России.

Итоги деятельности III отделения подводились ежегодно в форме *отчетов*. В данных документах оценка отдельных фактов и явлений давалась в весьма острой форме. Так, в отчете за 1827 г. А. Х. Бенкендорф, характеризуя пороки государственного аппарата, писал о чиновниках: «Хищения, подлость, превратное толкование законов – вот их ремесло. К несчастью, они-то и правят, а не только отдельные, наиболее крупные их них, но, в сущности, все, так как им известны тонкости бюрократической системы».

В отчетах отмечалось и что III отделение «внимательно следило за всеми *ненормальными проявлениями крепостных отношений* и пришло к убеждению в необходимости, даже неизбежности отмены крепостного состояния». Жандармы, являющиеся опорой существующего строя, выступали в качестве противников крепостничества. Они самостоятельно пришли к идее необходимости отмены крепостного права, хотя логика, которой они руководствовались, существенно отличалась от логики бунтарей и революционеров: «Среди этого класса встречается гораздо больше рассуждающих голосов, чем это можно было предположить с первого взгляда. Приходя в соприкосновение с казенными крестьянами и живя с согласия своих господ в городах, крепостные невольно учатся ценить те преимущества, коими пользуются свободные сословия». По информации III отделения, «крестьяне ждут не дождутся воли и готовы к новому бунту». Предполагать поэтому снижения волны крестьянских волнений не приходится, а «так как из этого сословия мы вербуем своих солдат, оно, пожалуй, заслуживает особого внимания со стороны правительства». В «Нравственно-политическом отчете» за 1839 г. Отделение напоминало что «весь дух народа направлен к одной цели – к освобождению», что «крепостное состояние есть пороховой погреб под государством». То есть вывод о необходимости устранения крепостничества был продиктован прежде всего полицейскими соображениями о безопасности государства, которые, по-видимому, сыграли немалую роль и в самой реформе 1861 г.

Центральной же задачей III отделения продолжала оставаться *борьба с крамолой «образованных классов»*. Изучение обстановки в молодежной среде некоторое время было основным направлением деятельности этого правоохранительного органа, который опасался формирования новых тайных обществ по типу декабристских. Однако заслуживающих внимания материалов получено не было, и интерес к данному вопросу ослаб.

Таким образом, после восстания декабристов в 1826 г. было создано III отделение СЕИВ. Как орган политической полиции, в его состав была включена и особенная канцелярия МВД [18, 7].

2. Структура III Отделения СЕИВ канцелярии и компетенция его структурных подразделений

Первоначально III отделение состояло из *четырёх экспедиций*. В дальнейшем функции экспедиций были перераспределены, образована новая, 5-я экспедиция, а 3-я экспедиция была разделена на два отдела и особое делопроизводство (с чиновником особых поручений во главе).

10 марта 1869 г. в 3-й экспедиции сосредоточились все дела высшей полиции, а дела, не относящиеся к последней, были переданы в 4-ю экспедицию.

1-я экспедиция (1826–1880) ведала делами, имевшими «особо важное значение», независимо от их принадлежности к сфере деятельности других экспедиций (с сентября 1866 г. эти дела перешли в 3-ю экспедицию), осуществляла наблюдение за общественным мнением («состоянием умов»), составляла общие и частные обозрения важнейших событий в стране, вела наблюдение за общественным и революционным движением и деятельностью отдельных лиц (революционеров, общественных деятелей, деятелей культуры, науки, литературы и искусства), ведала организацией политического сыска и следствия, заключением в крепость, ссылкой на поселение, высылкой под надзор полиции, надзором за состоянием мест заключения, сбором сведений о злоупотреблениях высших и местных чиновников, ходе дворянских выборов, рекрутских наборов, об отношении к России иностранных правительств (до середины 1866 г.). С 1866 г. в ведении 1-й экспедиции сосредоточились дела об оскорблении императора и членов императорской фамилии, о высылке, о надзоре, в том числе за иностранцами, об участниках польского восстания 1863 г.; переписка о происшествиях в губерниях, о рекрутских наборах, о наблюдении за духовенством, о расколе, о фальшивых деньгах; дела о надзоре за периодической печатью, а также переписка по финансовым вопросам III отделения.

2-я экспедиция (1826–1880) осуществляла надзор за деятельностью сект и распространением религиозных культов, хозяйственное заведование общегосударственными политическими тюрьмами (Петербургская Петропавловская крепость, Шлиссельбургская крепость, суздальский Спасо-Евфимьевский монастырь, Шварцгольмский дом); принимала меры по

борьбе с особо опасными должностными и уголовными преступлениями; собирала сведения о деятельности общественных организаций (культурных, просветительных, страховых обществ), о различных изобретениях, усовершенствованиях и открытиях, а также о фальшивомонетчиках, рассматривала прошения, жалобы, доносы и составляла доклады по ним; проводила надзор за решением гражданских дел (по разделам земли и имущества, случаям супружеской неверности и пр.); комплектовала штаты III отделения и распределяла обязанности между структурными подразделениями.

3-я экспедиция (1826–1880; 1866–1869 – разделена на два отдела) первоначально осуществляла наблюдение за пребыванием иностранцев в России (контроль за их приездом, отъездом и т. д.) и контрразведку. С середины 1866 г. к ней перешли функции 1-й экспедиции по наблюдению за общественным и революционным движением и по производству дознаний по политическим делам, кроме наблюдения за «внешней политикой», возложенного на отдельного чиновника особых поручений (А. Ф. Шульц). С 1873 г. в связи с ликвидацией 4-й экспедиции ее функции по сбору сведений о происшествиях на территории России (в том числе на железных дорогах) также были возложены на 3-ю экспедицию

4-я экспедиция (1826–1873) осуществляла сбор информации о важнейших событиях (крестьянских волнениях, волнениях в городах и т. п.), мероприятиях правительства по крестьянскому вопросу; о видах на урожай, снабжении населения продовольствием, о ходе торговли, ярмарках. В экспедицию поступали донесения из действующей армии, сведения о столкновениях и инцидентах на границах империи. 4-я экспедиция руководила борьбой с контрабандой, собирала сведения о злоупотреблениях местной администрации и о происшествиях (пожары, стихийные бедствия).

5-я экспедиция (1842–1880) заведовала драматической цензурой, осуществляла: надзор за книгопродавцами, типографиями, изданием и обращением «публичных известий» (афиш); ведала изъятием запрещенных книг, составлением каталогов вновь пропущенных из-за границы книг и (в 1842–1865) разрешением изданий новых сочинений и переводов, а также вела наблюдение за периодическими изданиями [13, 11].

В состав отделения входили также архив, секретный (1-й и 2-й) архив и казначейская часть.

Исполнительным органом III отделения стал *Отдельный корпус жандармов*. Слово «жандарм» в России появилось в конце XVIII в., будучи привнесенным из Франции (франц. *gendarmérie* – букв.: люди оружия) и первоначально оно использовалось для обозначения отдельных армейских формирований.

К 1826 г. в России насчитывалось уже около 60 жандармских подразделений, исполнявших полицейские функции. А. Х. Бенкендорф полагал опереться на эти формирования, чтобы «стекались ... сведения от всех жандармов, рассеянных во всех городах России и во всех частях войск».

Отдельный жандармский корпус с незначительными реорганизациями просуществовал более 90 лет.

Распорядительным органом при главном начальнике III отделения, шефе Отдельного корпуса жандармов и командующем Императорской главной квартирой в 1826–1844 гг. являлась *Собственная канцелярия шефа жандармов графа А. Х. Бенкендорфа*. Она вела переписку по руководству деятельностью Отдельного корпуса жандармов, надзору за проведением дознаний по делам о «государственных преступлениях», о деятельности отдельных государственных учреждений, цензуры, об организации наблюдения за иностранцами; осуществляла предварительный просмотр корреспонденции (жалобы, письма, доносы, рапорты), адресованной на имя Николая I, и разбор жалоб, прошений о денежной помощи и пособий. Через канцелярию шло рассмотрение рапортов губернаторов, решение вопросов центрального и местного управления, бюджета и финансов.

Канцелярия вела подготовку всеподданнейших докладов и донесений гр. А. Х. Бенкендорфа о состоянии тюрем, тюремных больниц, смиренных и работных домов, богаделен, домов умалишенных, о злоупотреблениях царских чиновников, о происшествиях, о личном составе Отдельного корпуса жандармов.

Через канцелярию проходило приведение в исполнение приговора Верховного уголовного суда по делу декабристов, «водворение» их в Сибирь, а также вопросы режима заключения и ссылки, контроль за осуществлением надзора за репрессированными участниками движения декабристов, а также переписка в связи с участием гр. А. Х. Бенкендорфа в работе особых совещаний и особых комитетов.

Царским указом от 28 апреля 1827 г. «*Об учреждении корпуса жандармов*» Российская империя была разделена сначала на пять, а затем на восемь жандармских округов, каждый из которых охватывал от восьми до одиннадцати губерний. Во главе округа стоял жандармский генерал. Отделения, на которые делился округ, возглавляли жандармские штаб-офицеры. В первые годы своего существования жандармский Корпус насчитывал 4278 человек. К 1880 г. эта цифра увеличилась до 6808. Основную часть Корпуса составляли рядовые и унтер-офицеры.

Таким образом, ведомство со столь широкими, но нечетко выраженными полномочиями, при реализации правоохранительной функции государства входило в контакт с иными правоохранительными органами, но не всегда взаимодействие имело бесконфликтный характер. Так, в Ежегодных отчетах III отделения и Корпуса жандармов имеется рапорт А. Х. Бенкендорфа императору в отношении неправомерных действий министра внутренних дел Закревского: «Все сообщаемые ему жандармерией сведения он посылает губернаторам, сообщая им, от кого они исходят. Это тормозит деятельность жандармов и навлекает на них придирки и злобу местных властей»³⁰. Примечательно, что в подобных конфликтах царь обычно указывал государственным деятелям любого ранга, что

сотрудничество с III отделением является их служебным долгом и не зависит от их желания, убеждений или принципов.

3. Положение о корпусе жандармов от 1 июля 1836 года

1 июля 1836 года было Высочайше утверждено Положение о корпусе жандармов. Корпус жандармов был реорганизован в Отдельный корпус жандармов. Новое ведомство задумывалось и создавалось как элитное соединение. На должности нижних чинов отбирались наиболее грамотные солдаты различных родов войск в возрасте не моложе 25 лет. Ограничений по национальному признаку практически не было.

Основные задачи:

1. Обратить особенное внимание на могущие произойти без изъятия во всех частях управления и во всех состояниях и местах злоупотребления, беспорядки и закону противные поступки.

2. Наблюдать, чтобы спокойствие и права граждан не могли быть нарушены.

3. Сноситься с теми местными властями, в ведении которых замечены беспорядки, предварять их и только в тех случаях, если все его «домогательства» «будут тщетны», сообщать о них в Третье отделение.

Основные функции:

Позже были определены и вполне конкретные функции ведомства:

«1) Все распоряжения и известия по всем случаям высшей полиции.

2) Сведения о числе существующих в государстве сект и расколов.

3) Известия об открытиях по фальшивым ассигнациям, монетам, штемпелям, документам остаются в зависимости министров: финансов и внутренних дел.

4) Сведения подробные о всех лицах, под надзором полиции состоящих, равно и все по сему предмету расхождения.

5) Высылка и размещение людей, подозреваемых и вредных.

6) Заведывание наблюдательное и хозяйственное всех мест заключения, в коих заключаются государственные преступники.

7) Все постановления и распоряжения об иностранцах.

8) Ведомости о всех без исключения происшествиях.

9) Статистические сведения, до полиции относящиеся» [12, 105].

Для обеспечения выполнения возложенных на них функций канцелярии жандармских управлений были разделены на следующие части: общего руководства, розыскную, следственную, политической благонадежности и денежную.

С развитием в Российской империи железнодорожного транспорта в стране появилось первое жандармское полицейское управление железной дороги (1861), а к 1895-му их число возросло до 21. Управления имели жандармские отделения на всех узловых железнодорожных станциях. Примечательно, что первоначально эти управления находились в ведении министра путей сообщения, однако в 1866 г. П.А. Шувалов добился передачи их под свое начало.

Основной целью, которую преследовал П.А. Шувалов, перестраивая работу спецслужбы в соответствии с установками второй инструкции, были подавление свободомыслия, недопущение формирования оппозиции, тем более предпосылок к открытому протесту против существующей власти.

Таким образом, реформы, проведенные П.А. Шуваловым, оказались достаточно эффективными и позволили Отдельному корпусу жандармов просуществовать до Февральской революции 1917 г., после которой он был ликвидирован.

Дело петрашевцев. Теоретически обосновал провокацию, вошедшую в арсенал оперативно-розыскных мероприятий *под именем оперативного эксперимента*, как наиболее результативный метод политического розыска, дающий весомые доказательства для суда (и именно поэтому вызвавший и до сих пор вызывающий ярость и негодование политических и уголовных преступников всех мастей, в том числе и революционеров), действительный статский советник *Иван Петрович Липранди*, он же и блестяще применил ее в расследовании дела о кружке перташевцев.

Основная масса дореволюционных эмигрантских, да и некоторая часть советских публикаций стремились представить кружок М. В. Буташевича-Петрашевского как невинную забаву интеллигентов, вовсе не революционную организацию, а безобидное «общество либеральных журфиксов», чтобы тем вернее заклеить Липранди как беспринципного манипулятора, готового на все ради славы и наград. Начало этому процессу положил А.И. Герцен своей известной фразой: «Заговора не было, но Липранди, как трюфельная ищейка, чуял его». Однако отечественные исследователи выяснили, что петрашевцы были подлинно революционной организацией, заговором с целью изменения государственного строя. Как отметил А. Ф. Возный, «встав на путь организации тайных революционных кружков, петрашевцы стремились закрепить традиции декабристов по подготовке открытого революционного выступления против царского самодержавия, обогатить эти традиции пропагандой, имевшей конечной целью поднять на борьбу не только армейские части, но и широкие массы народа». Другое дело, что «реализовать свои широкие замыслы петрашевцы не успели. Увлечшись научными дискуссиями, пропагандой, несколько наивно полагая, что их благородная деятельность остается скрытой от глаз правительства и полиции, они, по существу, не принимали никаких мер безопасности». И в том, что они «не успели» – заслуга Липранди и воспитанного им секретного агента П. Д. Антонелли.

В расследовании дела петрашевцев Липранди пришлось решить достаточно сложную задачу: ввести в кружок Петрашевского можно было только достаточно интеллигентного человека, но этот человек должен был донести потом на новых «друзей». Но Антонелли под руководством Липранди стал не просто доносчиком, а именно провокатором, своими действиями способствуя тому, чтобы Петрашевский раскрыл перед ним свои замыслы и задачи создаваемого общества.

При этом Липранди, в отличие от значительной части его современников, не считал донесение о правонарушениях порочным деянием. Поэтому Липранди разработал и теоретически обосновал необходимость применения оперативно-розыскных методов, главным образом оперативного внедрения и внутреннего наблюдения, при расследовании большинства преступлений по должности. В деле предупреждения и пресечения преступлений Липранди видит три этапа: первый – желание власти восстановить нарушенный правопорядок; второй – отыскание лиц, «знающих все проделки» и в то же время «общительных и любознательных»; и третий – стимулирование их желания «добродушно содействовать», то есть вербовка. После чего раскрытие любого, самого запутанного преступления, по Липранди – лишь вопрос времени. В частности, в деле Петрашевского ему понадобился год. Именно этого изобретения и не могут до сих пор простить Ивану Петровичу революционеры и преступники.

Таким образом, правительством Николая I в 1849 г. были осуждены 23 участника собраний у М.В. Буташевича-Петрашевского. Будучи все в той или иной мере «вольнодумцами», петрашевцы были неоднородны по своим взглядам. Немногие имели замыслы прямо революционного характера, некоторые занимались изучением и пропагандой социально-утопической мысли XIX века (современники часто называли петрашевцев «коммунистами»). Значительная часть осуждённых понесла наказание только за распространение письма Белинского к Гоголю или за доноительство о собраниях. Кружок Петрашевского вошёл в историю в том числе и из-за участия в нём молодого Достоевского и из-за необычного, поразившего современников, обряда инсценировки приготовлений к публичной казни, которому подверглись осуждённые, не знавшие о том, что они помилованы. В данном деле впервые блестяще была применена провокация, которая доказала свою эффективность при расследовании.

В XIX – начале XX вв. большое развитие получили подразделения политической полиции: жандармерия и охранные отделения, которые играли важную роль в поддержании политической стабильности в стране. В начале XIX в. при государе Александре I была ликвидирована Тайная экспедиция Сената – орган, осуществлявший функции политической полиции.

В соответствии с Указом от 3 июля 1826 г. политическая полиция передавалась в ведение нового Третьего отделения. Политическая, или, как тогда говорили, высшая полиция была строго централизованным органом: она подчинялась непосредственно царю и действовала под его надзором и контролем. Компетенция Третьего отделения была весьма обширной: руководство полицией, борьба с революцией, управление тюрьмами, наблюдение за иностранцами, находившимися в то время в России.

Третье отделение обладало широкой компетенцией и большими правами: от наблюдения и тайного надзора за политически «неблагонадежными» лицами, иностранцами, фальшивомонетчиками и раскольниками до составления ведомостей и статистических сведений о

«всех вообще» происшествиях. Третье отделение составляло ежегодные отчеты царю о политическом состоянии в стране, настроениях различных классов, социальных групп и т.д.

РАЗДЕЛ 6. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ МВД ПО ОХРАНЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА В ПЕРИОД ПОДГОТОВКИ И ПРОВЕДЕНИЯ РЕФОРМ И КОНТРРЕФОРМ ВТОРОЙ ПОЛОВИНЫ XIX ВЕКА

Во второй половине XIX века по инициативе императора Александра II в 60-70-х годах в России были проведены крупнейшие преобразования, обеспечивающие переход от феодального государства к буржуазному. Было ликвидировано крепостное право, введено местное самоуправление, создана новая судебная система, проведена военная реформа. И уже в ходе подготовки всех этих крупных изменений стало ясно необходимость в проведении преобразований органов охраны правопорядка.

Одним из последствий модернизации российского общества стала необходимость укрепления правоохранительной системы в связи с ростом общеуголовной и политической преступности.

В рассматриваемый период времени учреждается сыскное отделение в Санкт-Петербурге (1866 год), создаются жандармские управления в губерниях (1867 год), единая общегосударственная тюремная система, образуются тюремные «централы», тюрьмы общего типа, каторжные дворы, учреждается главное тюремное управление МВД (1879 год).

1. Деятельность МВД Российской империи по подготовке крестьянской реформы

Вторая половина XIX в. стала для России эпохой ликвидации исторически отжившего крепостного строя, вовлечения огромной и в то же время весьма отсталой страны в орбиту капиталистического развития. В 1860-70-е гг. в России были проведены крупнейшие реформы, коснувшиеся практически всех сторон государственной жизни.

Центральный аппарат Министерства внутренних дел активно участвовал в подготовке и проведении крестьянской реформы – отмене крепостного права в России. В составе центрального статистического комитета МВД был образован земский отдел, в котором готовились многие важные материалы для крестьянской реформы. Заметную роль в ее подготовке сыграли некоторые высшие чиновники МВД, особенно заместитель министра Николай Алексеевич Милютин, министр внутренних дел граф Сергей Степанович Ланской. О последнем А.И. Герцен писал: «за ним останется почетная память: ни русский народ, ни история не забудут того из министров, который работал в пользу освобождения крестьян». МВД приняло действенные меры по обеспечению общественного порядка в день объявления Манифеста об отмене крепостного права.

В 1861 году было уничтожено крепостное право, и изменены поземельные отношения, введено местное самоуправление, создана новая судебная система, коренным образом реформирована армия. Предпринятые в

60-80-е гг. XIX в. реформы, прежде всего крестьянская, повлекли изменения в организации и содержании деятельности полиции. Потеря помещиками права собственности над личностью крестьянина одновременно означала утрату ими полицейских прав и ликвидацию вотчинной полиции, что требовало создания новых полицейских структур на уровне уезда, тем более что правящие круги и руководство полиции не без основания полагали, что после отмены крепостного права следует ожидать крестьянских волнений. Именно эти причины и обусловили проведение полицейской реформы вслед за крестьянской. Начинать ее было решено снизу – в уезде. Первые предложения о реформе полиции обсуждались в конце 1850-х гг. в *Главном комитете по крестьянскому делу* и рассматривались сквозь призму крестьянской реформы. Была создана особая комиссия для разработки проектов преобразования губернских и уездных учреждений, в том числе и полиции, в которую вошли «лучшие представители бюрократии того времени».

Соответствующие предложения, получившие название «Основные начала реформы полиции» были утверждены Александром II 25 марта 1859 г. Суть намеченных преобразований заключалась: *в объединении городской и земской полиции под властью уездного исправника, назначаемого от правительства; в исключении из обязанностей полиции следственной и хозяйственно-распорядительной части (для которых предполагалось создать особые органы управления); в более точном определении круга действий, прав и обязанностей полиции по отношению к губернаторам и другим властным структурам, как в обычное время, так в чрезвычайных случаях.*

Реформа началась с *отделения от полиции следственной части*, что соответствовало самым передовым в то время взглядам на природу уголовного процесса. Одной из первоочередных задач реформирования полиции многие представители либеральной бюрократии считали разделение полиции с учетом западно-европейского опыта на полицию исполнительную, охраняющую общественный порядок, и судебную, расследующую преступления. До 1860 г. расследование преступлений в России осуществлялось городской и земской полицией. В уездах его проводили становой пристав, земский исправник и уездный стряпчий, а также отделение земского суда, состоявшее из этих должностных лиц. В городах преступления расследовались частными или следственными приставами. Расследование заключалось в собирании доказательств, позволяющих обнаружить и изобличить виновного, и разделялось на предварительное и формальное. Основной задачей первого являлось установление обстоятельств совершения преступления. В ходе формального следствия (допрос обвиняемого и свидетелей, очная ставка, сбор письменных доказательств, повальный обыск) выяснялось, действительно ли обвиняемый совершил преступление и подлежит ли он наказанию. Предварительное расследование имело огромное значение для всего уголовного судопроизводства: именно на

этой стадии закладывался фундамент дела. Поэтому «полиция в понимании общества стояла как-то выше суда» [2, 107].

Указом императора Александра II от 8 июня 1860 г. были учреждены *должности судебных следователей*. На них возлагалось производство следствия по всем преступлениям, относящимся к ведению судов. За полицией оставалось расследование незначительных преступлений и проступков. В дополнение к Указу был издан *«Наказ судебным следователям»*, который устанавливал порядок производства следствия, определял взаимоотношения следователя с полицией и судами, регламентировал иные стороны деятельности судебных следователей. «Наказом полиции о производстве дознаний по преступлениям и проступкам» регламентировалась деятельность, осуществлявшаяся полицией. Контроль за следственными действиями возлагался на судей. Только они могли приостанавливать и прекращать следствие, давать следователям предписания, отменять их распоряжения. Должность судебного следователя приравнивалась к должности члена уездного суда. Подчинялись судебные следователи Министерству юстиции, а назначались, перемещались и увольнялись губернатором по согласованию с губернским прокурором. Большинство следователей не имело юридического образования. Нагрузка на каждого из них составляла 120-150 дел в год, а в отдельных губерниях – до 200 дел. Обслуживаемые участки достигали 16 тыс. квадратных верст.

Дальнейшее совершенствование статуса следователей осуществлялось в соответствии с *«Основными положениями об устройстве судебных мест»* в России, утвержденными 29 сентября 1862 г. Следователи стали членами окружных судов, была введена их несменяемость. На должность судебного следователя могли претендовать лица, имеющие высшее юридическое образование и прослужившие по судебной части не менее трех лет. В 1870 г. были учреждены должности судебных следователей по важнейшим делам, а в 1875 г. – следователей по особо важным делам окружных судов. Следователь мог проверять и дополнять дознание, проведенное полицией, отменять решения, принятые при производстве дознания, был вправе поручить полиции производство дознания и сбор иной информации.

Таким образом, новый император Александр II, настроенный решительно, удовлетворил ожидания общества по либерализации жизни, изменения политического курса, решения земельной и крестьянской проблем. Отмена крепостного права открыла путь к реформированию полиции.

2.Полицейская реформа Александра II

25 декабря 1862 г. император утвердил *«Временные правила об устройстве полиции в городах и уездах губерний»*. Основу нового законодательного акта составили положения *«Учреждения для управления губерний»* (1775), *«Устава благочиния или полицейского»* (1782), *«Положения о земской полиции»* (1837), в которые были внесены

определенные изменения. Правила объявлялись временными, призванными «поправить строй уездной полиции до совершения полной реформы полицейского управления». В соответствии с ними изменялась структура полиции, порядок назначения должностных лиц и принятия управленческих решений. Ранее организационно обособленные земская и городская полиция объединялись в единую общую уездную полицию, ведению которой отныне подлежал не только уезд, но все уездные, безуездные города, посады, местечки и селения, располагавшиеся на его территории. Объединение осуществлялось путем упразднения городничих правлений, должностей городничих и полицмейстеров и вхождения их аппаратов в состав земских судов, которые стали называться уездными полицейскими управлениями. Земские исправники переименовывались в уездных исправников. Исключение из общего правила составили губернские и некоторые крупные города, посады и местечки, перечисленные в специальном приложении, где организовывалась своя городская полиция, не попадавшая под юрисдикцию уездной. В отличие от земских исправников, избиравшиеся местным дворянством, уездные исправники, полицмейстеры и их помощники определялись и увольнялись губернатором или генерал-губернатором.

Уездное полицейское управление составляли: уездный исправник, помощник исправника, общее присутствие уездного полицейского управления. Это присутствие, в которое, кроме уездного исправника и его помощника, входили и заседатели от дворян и сельских обывателей, заменило собой нижний земский суд. На уездного исправника возлагалось и множество административных функций, так как он рассматривался как представитель губернатора в уезде. В городах, на которые распространялось действие «Временных правил» 1862 г., полицией руководил градоначальник. Кроме организации охраны общественного порядка и борьбы с преступностью, он, как и другие полицейские чиновники, обладал обширными полномочиями по управлению городом. Например, руководство почтой, технический надзор за частными и общественными зданиями.

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

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

не имел ни штатной канцелярии, ни рассыльных в достаточном числе. В таких условиях большая тяжесть полицейских обязанностей ложилась на сотских и десятских.

Штаты исполнительных чиновников городской полиции зависели от разряда, к которому был отнесен город, а численность служителей полицейских команд определялась отдельно в зависимости от финансовых возможностей города, так как их содержание осуществлялось из городских средств. Закон от 25 декабря 1862 г. не изменил порядок формирования городских полицейских команд, они по-прежнему формировались из нижних чинов военного ведомства. В связи с неудовлетворительной кадровой политикой большая часть нижних чинов оказалась малоспособной к полицейской службе.

Дальнейшая реформа уездной (сельской) общей полиции заключалась в введении в 1864 г. положения о земских учреждениях, в силу которого от уездной полиции отошли хозяйственно-распорядительные обязанности. Впоследствии в связи с городской реформой 1870 г. произошло сокращение компетенции у городской полиции.

Уставом Правительствующему Сенату от 20 ноября 1864 г. были утверждены четыре правовых акта: *Учреждение судебных установлений*, *Устав уголовного судопроизводства*, *Устав гражданского судопроизводства*, *Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями*. Статьи Учреждения судебных установлений устанавливали, что компетенция и порядок действия «лиц прокурорского надзора» определялись Уставом уголовного судопроизводства и Уставом гражданского судопроизводства. Устав уголовного судопроизводства от 20 ноября 1864 г. являлся кодифицированным актом, в котором был урегулирован порядок уголовного судопроизводства. Прокуроры и товарищи прокуроров осуществляли функции надзора и уголовного преследования. Они возбуждали уголовные дела, однако сами предварительного следствия не осуществляли.

Важной государственно-правовой реформой Александра II было учреждение равного для всех сословий суда с участием присяжных заседателей. Исполнительная власть окончательно отделялась от судебной, порядок судостроительства и судопроизводства должен был содействовать восстановлению нарушенных прав и законов. Одновременно была создана прокуратура как часть судебного ведомства, введен институт присяжных поверенных (адвокатура).

В результате судебной реформы 1864 г. произошло окончательное закрепление отделения следственной части от полиции и организационное разъединение следствия и дознания, хотя должной законодательной регламентации в тот период организационная связь предварительного расследования и дознания не получила. Деятельность полиции как органа дознания осуществлялась под процессуальным руководством судебного следователя и надзором прокуратуры. Процессуальная деятельность полиции ограничивалась производством неотложных следственных действий в случае

отсутствия на месте происшествия судебного следователя, а также задержанием подозреваемого.

Увеличение штатов общей полиции, последовавшее после отмены крепостного права, было весьма незначительным и не учитывало в должной мере ни численности населения в станах и уездах, ни размеров их территории. Такое положение сохранялось около 20 лет, и только под действием политических событий конца 1870-х годов царское правительство приняло решение о расширении низовой структуры общей полиции. С целью улучшения сельской полиции «Временным положением о полицейских урядниках» от 9 июня 1878 г. «в сельской местности 46 губерний было введено 5000 конных урядников для усиления средств уездной полиции и в помощь становым приставам, для исполнения полицейских обязанностей, а также для надзора за действиями сотских и десятских на местах и для их руководства». Полицейский урядник был промежуточным звеном между становым приставом, назначавшимся, как правило, из дворян, имевших опыт службы и определенный уровень образования, и сотскими – крестьянами, избиравшимися для несения полицейской повинности в своем селе или деревне. Урядники должны были определяться в должность уездным исправником из лиц, оказавшихся годными к полицейской службе. Урядники получали жалование – 200 руб. и на обмундирование 50 руб. в год. Их вооружение состояло из шашки драгунского образца, кроме этого казенного холодного оружия им разрешалось иметь и собственное огнестрельное. На содержание лошади урядникам полагалось 100 руб. и на ремонт шашек 55 коп. в год. В среднем на уезд приходилось около 11 уряднических участков, а на стан 4 участка. С учреждением конно-полицейских урядников было положено противодействие конокрадству, этому бичу сельской местности. Непосредственная близость к населению и значительный объем полицейских функций по предотвращению, пресечению преступлений, проведения дознаний по уголовным делам, возложенный на полицейского урядника, обуславливал достаточно высокие требования к уровню его общей, профессиональной подготовки и моральным качествам, однако, найти соответствующих кандидатов было практически невозможно. Руководство МВД было озабочено данной проблемой и уже в 1879 г. подготовило специальную справочную книгу, которая вручалась каждому полицейскому уряднику. В ней содержались примеры законных решений ситуаций, с которыми мог встретиться урядник в своей деятельности, образцы документов и другие сведения разного характера, а также рекомендации морально-этического свойства, как следует добиваться «исполнения закона или полицейского распоряжения твердо и настоятельно, но отнюдь не грубым или обидным образом». На местах стали создаваться разнообразные школы для полицейских урядников. Первая была открыта в Перми в 1880 г. со сроком обучения 3 месяца, где изучали «законоведение», уставы, направления по производству дознаний и организации расследования преступлений, русский язык.

В 60-е гг. XIX в. были предприняты шаги по созданию в системе полицейских органов специального аппарата для борьбы с уголовной преступностью. Впервые такой аппарат возникает в Санкт-Петербурге в 1866 г. Проект учреждения Санкт-Петербургской *сыскной полиции* был разработан еще в 1843 г. Временным комитетом для рассмотрения предложения о мерах к предупреждению воровства в Санкт-Петербурге. По неизвестной причине проект утвержден не был. К вопросу об организации специального сыскного органа для борьбы с уголовной преступностью Санкт-Петербургское градоначальство вернулось в 1866 г. Градоначальник Ф.Ф. Трепов считал, что существенный пробел в учреждении столичной полиции составляет отсутствие особой части со специальной целью "производства расследований для раскрытия преступлений и изыскания общих мер к предупреждению и пресечению преступлений". Созданная для этого в 1866 г. сыскная полиция должна была также вести учет лиц, задержанных за отсутствие документов или обвиняемых в преступлениях, высылкой из столицы подозрительных особ. Первоначально штат Петербургского сыскного отделения был небольшим: начальник отделения, его помощник, 4 чиновника для поручений, 18 полицейских надзирателей, 9 писцов и 4 служителя. Только в 1887 г. штаты петербургской сыскной полиции были увеличены на 102 человека и служащим повысили денежные оклады [2, 110].

Руководил Сыскным отделением с 1866 по 1889 г. И.Д. Путилин. Начал он полицейскую службу с младшего квартального надзирателя, а окончил тайным советником со звездой Анны I степени. В основу организации сыскного отделения был положен территориальный принцип: чиновники по особым поручениям распределялись по отделениям (в частях), а полицейские надзиратели – по участкам.

В 1880 г. была создана сыскная часть в Киевской городской полиции, в 1881 г. – в Московской. В 1896 г. по распоряжению петербургского градоначальника Н.В. Клейгельса был введен территориальный принцип организации работы сыскного отделения. Чиновники для особых поручений распределялись по частям города, а состоящие у них в подчинении полицейские надзиратели закреплялись за полицейскими участками. За основу был взят опыт работы берлинской полиции. Этот принцип оказался ведущим в петербургской и московской сыскных полициях вплоть до 1917. Тем не менее, борьба с преступностью составляла по-прежнему обязанность общей полиции. Она не была в состоянии оказывать организованное сопротивление преступным посягательствам, не в последнюю очередь потому что это была лишь одна из ее многочисленных обязанностей.

Таким образом, функции и права полиции в конце XIX века не были четко определены законом. Её обязанности были весьма многообразны. В изданном справочнике Министерства внутренних дел говорилось, что «законодательство рассматривает полицейские установления как органы

управления вообще, а самого исправника, как главного представителя власти в уезде».

Реформы 1860-х - 1870-х гг. способствовали серьезному преобразованию полицейской системы: были объединены городская и уездная полиция; сужены функции полиции: проведение следствия передавалось судебным следователям, хозяйственные функции и благоустройство городов – земским и городским органам самоуправления; расширен низовой аппарат полиции, учреждены должности полицейских урядников и полицейский резерв, в городах увеличена численность околоточных надзирателей; значительно увеличены жалование, пенсии и иные льготы служащим полиции; изменены принципы комплектования полиции. Территориальное объединение полиции в уездах, сужение ее функций, профессионализация, увеличение численности, улучшение материального положения, выведение из-под прямого воздействия сословных органов дворянства сочетались с сохранением полицейской повинности в сельской местности, развитием ведомственной и частной полиции. В то же время несовершенство реформ, проведенных в области полицейского устройства, слабая законодательная база, резкое изменение социально-политической обстановки в стране, значительный рост преступности и терроризма неизбежно привели в скором времени к необходимости ее дальнейшего совершенствования.

3.Реформирование полиции в 1880 годах

Принимались на полицейскую службу, как правило, русские подданные православного вероисповедания, достигшие 25-летнего возраста, обладающие хорошим телосложением и здоровьем, имеющие достаточное образование.

Не могли назначаться на полицейские должности:

- состоящие в качестве обвиняемых под судом и следствием, а равно, понесшие наказание за преступные деяния, влекущие за собой по закону тюремное заключение или более строгое наказание;
- нижние чины запаса, которые во время прохождения действительной службы состояли в разряде штрафных;
- исключенные со службы по суду, из духовного ведомства за порочное поведение или из среды обществ по их решению;
- объявленные несостоятельными должниками;
- состоящие под опекою за расточительность.

Полицейские обязаны были обнаруживать и пресекать преступления, сообщать о них судебной власти и в дальнейшем оказывать судебным следователям содействие, выполняя их поручения.

Чины полиции имели право производить дознание, под которым понималось расследование уголовного преступления по «горячим следам» в розыском порядке, направленное к обнаружению обвиняемого и собиранию доказательств его виновности.

Согласно ст. 250 Устава уголовного судопроизводства, о всяком происшествии, заключавшем в себе признаки преступления, полиция обязывалась немедленно сообщать судебному следователю и прокурору или его товарищу (т.е. заместителю).

При производстве дознания о преступных деяниях за чинами полиции осуществлялся прокурорский надзор, работники прокуратуры имели право давать обязательные для полицейских поручения, а при выявлении с их стороны нарушений законности, предложить оценить их виновность суду.

В соответствии с параграфом 23 «Инструкции чинам полиции по обнаружению и исследованию преступлений»: «при производстве дознания чины полиции обязаны относиться к заподозренному и вообще ко всем лицам, к которым они обращаются, спокойно, вежливо и терпеливо, не позволяя себе, под опасением законной ответственности, прибегать к каким-либо насильственным действиям или угрозам, для получения ими нужных сведений».

По делам более малозначительным, подсудным мировым судьям и земским начальникам, полицейским органам вменялось в обязанность: принимать заявления, составлять протоколы, производить дознания, осмотры, освидетельствования, обыски и выемки, задерживать подозреваемых, вручать повестки и осуществлять приводы, во время разбора дела выступать в качестве обвинителя, исполнять поручения судьи по производству дознания и исполнять приговоры.

В сфере общественной нравственности на полицию также были возложены многочисленные обязанности.

Чины полиции были вправе задерживать до отрезвления лиц, находящихся в общественных местах в состоянии явного опьянения, угрожающем безопасности, спокойствию и благополучию. Обязанности полиции по надзору за проституцией включали в себя ряд мер от наблюдения за сохранением спокойствия и порядка в публичных домах до представления Врачебно-Полицейскому комитету сведений о притонах и женщинах, тайно промысляющих развратом.

Согласно Уставу о предупреждении и пресечении преступлений: «...уличенные в бродяжничестве для прошения милостыни должны забираться местной полицией без всякого притеснения, но с осторожностью и человеколюбием, и препровождаться в их селения и города для надлежащего призрения».

В гражданском судопроизводстве обязанности полиции состояли во вручении повесток, исполнении приводов, оказания содействия судебным приставам при исполнении решений:

- если внешние двери дома заперты, либо не открывают дверей внутренних помещений;
- если арест имущества производится в отсутствии должника;
- в обеспечении правопорядка на аукционах по продаже имущества.

Согласно требованиям врачебного устава на полицию была возложена обязанность следить за: чистотой улиц, площадей и дворов, качеством продаваемых продуктов, а также выдачей свидетельств на приобретение ядовитых веществ и наблюдение за их продажей.

В соответствии с паспортным уставом полицейские чины должны были следить, чтобы никто не проживал без письменного вида, по незаконному, либо просроченному виду и без прописки.

По уставу о питейном сборе на полицию возлагалось следить за его исполнением, как содержателями питейных заведений, так и продавцами напитков в целях поддержания порядка и благочиния, сохранения здоровья людей.

По строительному уставу полиция наблюдала:

чтобы в городах никакие новые постройки и капитальные перестройки в домах не производились без разрешения местных властей;

- чтобы постройки производились во всем согласно утвержденным планам;
- чтобы принимались меры предосторожности от несчастных случаев.

Помимо вышеизложенных функций на полицию дополнительно возлагались обязанности по:

- обнародованию указов и распоряжений правительства;
- извещению и вызовам в органы власти;
- предупреждению и прекращению всяких непозволенных сборищ;
- исследованию случаев смерти;
- борьбе с азартными играми;
- осуществлению мер по предупреждению и пресечению пожаров, заразных болезней, скотских падежей;
- контролю за соблюдением правил торговли, охоты и рыболовства.

По приговорам судов полиция осуществляла гласный надзор, а в соответствии с «Положением о негласном полицейском надзоре», утвержденным 1 марта 1882 года, и негласный. Негласный надзор был мерой превентивной и производился по указанию Департамента полиции, в том числе и по представлениям местных органов.

Сведения о поднадзорных доставлялись чинами общей полиции, пунктовыми жандармскими унтер-офицерами, а также агентами наружного и внутреннего наблюдения и сосредотачивались в жандармском управлении, где велся учет лиц, состоящих под негласным надзором.

Новым этапом в развитии центрального аппарата Министерства внутренних дел стал 1880 год. В конце 70-х годов страна переживала внутриполитический кризис, обусловленный сложным положением в деревне, расстройством финансовой системы, вызванным во многом издержками русско-турецкой войны 1877-1878 гг. В это время власть впервые столкнулась с таким явлением, как политический терроризм, к которому стала прибегать партия «Народная воля». III Отделение

Собственной Его Императорского Величества канцелярии как орган политической полиции оказался несостоятельным в борьбе с террористами. В 1878 году ими был убит начальник III Отделения Н.В. Мезенцев, а в феврале 1880 г. организован взрыв в Зимнем дворце. Несколько террористических актов против видных государственных чиновников было совершено в провинции.

Для разработки мер по «прекращению покушений на государственный и общественный строй» в феврале 1880 года создается «Верховная распорядительная комиссия по охранению государственного порядка и общественного строя». Ее возглавил популярный генерал, герой русско-турецкой войны граф Михаил Тариелович Лорис-Меликов. 6 августа 1880 года III Отделение упраздняется, его функции передаются в МВД, в Департамент полиции исполнительной, переименованный в Департамент Государственной полиции.

Новым министром внутренних дел был назначен М.Т. Лорис-Меликов. Он же стал одновременно и шефом жандармов.

Убедившись в низкой эффективности работы III-го Отделения и в то же время в его крайней непопулярности в глазах общественности, новый министр предложил Александру II ликвидировать это учреждение. Член комиссии И.И. Шамшин, проведя ревизию III отделения, отмечал крайнюю неэффективность его деятельности, связанную с отсутствием притока свежих сил, запущенностью делопроизводства, общую атмосферу застоя, устаревшие методы сыска, волокиту, слабое знание положения дел в революционных организациях. К тому же после проведения судебной реформы 1864 г. стали все более осложняться отношения между III-м Отделением и судебной властью, стремившейся следовать букве закона и в ряде случаев препятствовать произволу политической полиции. М.Т. Лорис-Меликов сумел убедить императора в том, что "вся полицейская часть в империи должна нераздельно вестись одним центральным учреждением...", а именно МВД, поскольку "при розыскных полицейских действиях, особенно по делам политического свойства, требующим быстрых и верных мероприятий, весь успех нередко зависит от своевременного сообщения местным полицейским властям сведений о происходящем в других местностях, а также о лицах разыскиваемых и о всем касающемся этих лиц; но этого можно достигнуть только при содействии такого центрального установления"⁴⁰. В результате было образовано новое учреждение – Департамент Государственной полиции, ставший высшим органом политической полиции. Лорис-Меликов стремился к тому, чтобы новое учреждение состояло из "законников", то есть лиц гражданских имеющих юридическую подготовку. Указом от 15 ноября 1880 года на Департамент государственной полиции было возложено руководство органами как политической, так и общей полиции. Дальнейшим планам Лорис-Меликова по централизации в управлении полицейской системой помешали последствия трагического события 1 марта 1881 г. [1, 153].⁴¹

После реорганизации 1880 года МВД заняло главенствующее место в государственном механизме, а его руководитель стал фактически первым министром империи, обладая уникальной по объему компетенцией. Кроме борьбы с преступностью в его ведении находилась значительная часть внутренних функций государства.

Значение и положение министра внутренних дел в государственном механизме практически не изменилось и после создания в 1905 году в России Совета министров и учреждения должности его председателя. Последний не формировал правительство, и каждый из министров отвечал не перед ним, а перед императором. А с 1906 по 1911 гг. председатель Совета Министров П.А. Столыпин был одновременно и министром внутренних дел. Четыре месяца в 1916 году эти должности совмещал Б.В. Штюрмер.

14 августа 1881 года было принято Положение «О мерах к охранению государственной безопасности и общественного спокойствия». Оно давало министру внутренних дел возможность объявлять в любой части страны положение усиленной или чрезвычайной охраны, что расширяло права полиции в этой местности. При министре образовывалось Особое совещание, руководимое заместителем министра внутренних дел, в составе: двух высших чиновников МВД и двух - Министерства юстиции. На нём рассматривались вопросы об административной высылке лиц, подозревавшихся в причастности к государственным преступлениям или же отличавшихся «порочным поведением». Окончательное решение о высылке принимал министр.

В 1883 году министр внутренних дел Д.А. Толстой добился внесения изменения в Положение от 14 августа 1881 г., дававшее право министру внутренних дел в административном порядке высылать любое лицо, «признаваемое вредным для государственного порядка и общественного спокойствия». Положение «О мерах к охранению государственной безопасности и общественного спокойствия» постоянно продлевалось и действовало до 1917 года.

В нормативном акте "Учреждение Министерства внутренних дел" 1892 г. определялась структура МВД: 1) Министр, 2) Товарищ министра, 3) Совет министра, 4) Главное управление почт и телеграфов, 5) Главное управление по делам печати, 6) Главное тюремное управление, 7) Департамент полиции, 8) Департамент хозяйственный, 9) Департамент духовных дел иностранных исповеданий, 10) Департамент медицинский, 11) Департамент общих дел министерства, 12) Земский отдел и 13) Канцелярия министра [11, 116].

Важнейшим из структурных подразделений министерства являлся Департамент полиции. В 1902 г. он состоял из 8 делопроизводств. 1-е делопроизводство занималось делами личного состава, финансами, перепиской с иностранными государствами о выдаче русских подданных, о нарушениях государственной границы. 2-е делопроизводство – вопросами организации полицейских учреждений, разработкой законопроектов МВД, наблюдением за точным исполнением законов на местах, за питейными

заведениями. 3-е делопроизводство – наблюдением за неблагонадежными элементами в России и за границей. 4-е делопроизводство в 1902 г. было переименовано в 7-е. 5-е делопроизводство составляло доклады к Особому совещанию, решавшему вопросы об административной высылке лиц, на которых не было достаточно улик для привлечения к судебной ответственности. 6-е делопроизводство – разработкой основ фабричного законодательства, контролировало соблюдением постановлений, определявших положение еврейского населения, вопросами борьбы с фальшивомонетничеством. 7-е делопроизводство вело наблюдение за дознаниями, проводившимися губернскими жандармскими управлениями. Центральное место в структуре Департамента занимал Особый отдел, который заведовал внутренней и заграничной агентурой, негласным наблюдением за корреспонденцией частных лиц, организацией розыска по политическим вопросам и др. В начале столетия в разные годы отдел возглавляли Л.А. Ратаев, С.В. Зубатов, Е.К. Климович. В годы первой русской революции на базе Особого отдела было создано 4-е делопроизводство.

Конвойная стража. 6 августа 1864 года Отдельный корпус внутренней стражи был упразднен. Ее обязанности возложили на местные и резервные войска.

С начала 1862 года начата работа по реорганизации местных войск. Она происходила одновременно с созданием новых военно-административных органов военного управления – военных округов. В состав местных войск входили 6 вновь образованные крепостные полки, губернские резервные, крепостные батальоны, уездные, местные и этапные команды, военно-арестантские роты.

В каждой губернии для руководства местными силами учреждалась должность губернского воинского начальника, ведавшее рекрутскими наборами, препровождением арестантов и ссыльных, караульной службой и другими вопросами. Всего же в начале 70-х годов в составе местных войск для внутренней службы имелось: 70 губернских батальонов и 605 команд разных наименований.

Новый этап в развитии конвойной стражи проходил в период контрреформ 1880-1890-х годов. Конвойные команды составили конвойную стражу России. Команды находились в двойном подчинении: по строевой и хозяйственной части они подчинялись Военному министерству; по служебной – Главному тюремному управлению МВД.

Комплектование происходило на общих основаниях, срок службы такой же, как в армии. Главный инспектор по пересылке арестантов, пользовавшийся правами начальника дивизии, руководил службой, комплектованием и другими вопросами. Обучение конвойных команд производилось по специальной программе, высочайше утвержденной 16 мая 1883 г. Этим командам была введена своя форма одежды.

4.Создание единой, общегосударственной тюремной системы

В пореформенный период царское правительство предприняло перестройку системы тюремных органов как важнейших звеньев государственной машины, осуществлявших карательные функции.

Накануне реформы тюремная система отличалась полной дезорганизацией и крайне неудовлетворительным состоянием ведения тюремного дела, отсутствием на местах органов, способных организовать нормальную деятельность мест заключения. Между Департаментом полиции, являющимся центральным органом управления местами заключения, и местными органами – губернскими и тюремными комитетами Общества попечительного о тюрьмах не было постоянной и неразрывной связи. Инспекция тюремных учреждений практически не осуществлялось.

В 1877 году для подготовки предложений об основных направлениях реформы тюремного дела и его содержании Государственным советом учреждается Комиссия о тюремном преобразовании под председательством статс-секретаря тайного советника К. Грота. Перед комиссией ставилась задача подготовить предложения об общем порядке управления тюремными делами и об упорядочении системы уголовных наказаний.

Комиссия по тюремному преобразованию большое внимание уделила обоснованию необходимости широкого использования в карательной практике наказаний, связанных с лишением свободы, полагая, что в этом виде наказания наиболее полно найдут отражение элементы карательного воздействия.

Особое место в системе мест лишения свободы занимает заключение в крепости. Этот вид исполнения наказания был изъят из гражданского ведомства и регулировался военными законами.

К 1882 году в России сложилась следующая система мест заключения, находившихся в подчинении гражданского ведомства: тюремные замки в губернских и уездных городах, а также тождественные с ними учреждения, носящие другие названия (уголовные тюрьмы) – 597; временные дополнительные помещения при этих тюрьмах – 6; смиренные дома – 5; Санкт-Петербургская и Московская исправительные тюрьмы; дома предварительного заключения в Санкт-Петербурге и Варшавская следственная тюрьма; пересыльные тюрьмы – 11; исправительные арестантские отделения, роты и полуроты – 32; временные центральные каторжные тюрьмы – 11;подследственные аресты в Привисленских губерниях – 75; полицейские дома в Петербурге – 10; в Москве – 16. Всего 767 учреждений. Общее число всех содержащихся в местах заключения к 1 января 1882 года составляло 94797 человек.

Было признано, что неперенным элементом реформы тюремной системы должен стать труд. Признавая необходимость труда в тюрьмах, Главное тюремное управление предпринимает попытки внести элементы организованности в это дело. Устанавливается обязательность работ для

определенных категорий арестантов. Предусматривается материальная заинтересованность их в результатах труда и порядок его оплаты.

На формирование правопослушной личности был направлен целый комплекс мер воздействия, решающую роль в реализации которого занимала церковь. Закон от 15 июня 1887 года относит состоящих при местах заключения священников, диаконов и псаломщиков к аппарату управления местами лишения свободы. По должностному окладу священник приравнивался к смотрителю (начальнику) тюрьмы.

На церковь возлагались также функции организации библиотечного дела в тюрьмах и обучения заключенных.

Еще больше внимания стало уделяться вопросам идеологического воздействия на осужденных в период резкого обострения политической обстановки в России в начале XX века. Задачи и цели такого влияния на заключенных определялись общей инструкцией 1915 года. Согласно статье 244 инструкции «духовно-нравственное воздействие на арестантов имеет своим назначением внушение им правильных понятий о религии и об общих гражданских обязанностях, требующих преданности Престолу и Отечеству и почитания соответствующим законам и властям».

Одной из основных задач тюремной реформы в России было совершенствование системы управления местами заключения, повышение роли центрального органа тюремного ведомства в осуществлении контрольных функций, обеспечении единства карательной практики на всей территории империи.

Еще в 1879 году в составе МВД было образовано Главное тюремное управление – ГТУ. По замыслу его учредителей, оно должно стать высшей контролирующей и распорядительной инстанцией, осуществляющей непосредственное руководство подчиненными ему местными органами тюремного ведомства. С учреждением ГТУ был сделан серьезный шаг к централизации тюремной системы России. Начальником ГТУ был назначен бывший саратовский губернатор Галкин-Враский. Под его руководством и при непосредственном участии осуществлялась реформа тюремного ведомства, разрабатывалась правовая база тюремной системы, ее структура, формировался управленческий аппарат. Штат ГТУ состоял из 56 классных чинов. Кроме того, в управлении на канцелярских должностях работал 41 человек.

Совершенно новым институтом, не имевшим аналогов в зарубежной тюремной практике, было создание в его структуре тюремной инспекции. На инспекцию возлагалось осуществление ревизий тюремных учреждений, руководство их деятельностью, а также разработка законодательных предложений.

Реформа тюремной системы коснулась всех ее управленческих звеньев. Она предусматривала создание управленческого звена тюремной системы на губернском и областном уровнях с определенными полномочиями. На среднем уровне высшая власть принадлежала губернаторам, начальникам

областей и градоначальникам. Им вменялось в обязанность наблюдение за благоустройством мест заключения, а также контроль за исполнением всех постановлений правительства о порядке содержания заключенных. Губернаторам предоставлялось право назначения, перемещения и увольнения от должности начальников тюрем и их помощников, состоящих в должностях от 14 до 7 класса включительно.

В процессе реформы тюремного ведомства была разработана и правовая база организации исполнения наказания в виде лишения свободы. В 1890 году вносятся коррективы в Устав о содержащихся под стражей, согласно которым в перечень мест содержания под стражей гражданского ведомства включались: помещения для подвергаемых аресту; арестантские помещения при полиции; тюрьмы (губернские, областные и уездные тюремные замки, Санкт-Петербургская тюрьма, Московская исправительная тюрьма); исправительные арестантские отделения; тюрьмы для содержания преступников, присужденным к каторжным работам, пересыльные тюрьмы.

Устав подробно регламентировал организационно-управленческие вопросы мест заключения, деятельность Попечительного о тюрьмах общества, ввел элементы прогрессивной системы в процессе исполнения наказания (отряд исправляющихся, условное досрочное освобождение) и другие.

Таким образом, в дореволюционной России пенитенциарные учреждения с 1802 по 1895 гг. подчинялись МВД, а в период 1895-1917 гг. – Министерству юстиции.

В XIX – начале XX вв. большое развитие получили подразделения политической полиции: жандармерия и охранные отделения, которые играли важную роль в поддержании политической стабильности в стране. В начале XIX в. при государе Александре I была ликвидирована Тайная экспедиция Сената – орган, осуществлявший функции политической полиции.

В соответствии с Указом от 3 июля 1826 г. политическая полиция передавалась в ведение нового Третьего отделения. Политическая, или, как тогда говорили, высшая полиция была строго централизованным органом: она подчинялась непосредственно царю и действовала под его надзором и контролем. Компетенция Третьего отделения была весьма обширной: руководство полицией, борьба с революцией, управление тюрьмами, наблюдение за иностранцами, находившимися в то время в России.

Третье отделение обладало широкой компетенцией и большими правами: от наблюдения и тайного надзора за политически «неблагонадежными» лицами, иностранцами, фальшивомонетчиками и раскольниками до составления ведомостей и статистических сведений о «всех вообще» происшествиях. Третье отделение составляло ежегодные отчеты царю о политическом состоянии в стране, настроениях различных классов, социальных групп и т.д.

РАЗДЕЛ 7. «РЕФОРМА ПОЛИТИЧЕСКОГО СЫСКА В ПОСЛЕДНЕЙ ТРЕТИ XIX – НАЧАЛЕ XX ВЕКА»

Сложившиеся в изучаемый период объективные и субъективные факторы – запоздавшая отмена крепостного права, необходимость в более короткие сроки пройти исторический путь к созданию гражданского общества и демократизации всего жизненного уклада, яростное сопротивление консервативных сил, не желавших отказываться от старого, стоявших на позициях незыблемости абсолютной монархии, – обусловили существование политического режима, который исключал реальную возможность либерализации общественной жизни. Отсюда закономерное сохранение высокого удельного веса в государственном механизме карательных органов и прежде всего полиции.

Конец 70-х – начало 80-х годов XIX века характеризуется новым обострением социально-политической обстановки в стране, подъемом революционного движения и распространением терроризма. Проблема борьбы с терроризмом не является новой для России. Терроризм зародился в Российской империи в 70-е годы XIX века. Исторический опыт борьбы с этим негативным явлением в России в конце XIX – начале XX века сегодня приобретает особое значение, так как именно тогда была создана система государственных органов, осуществлявших борьбу с террористическими проявлениями в обществе. Опыт прошлого позволяет учесть негативные и позитивные факторы борьбы с терроризмом и создать эффективную систему противодействия этому явлению.

В 1880 году проводится реформа, в ходе которой МВД заняло главенствующее место в государственном механизме, а его руководитель стал фактически первым министром империи, обладая уникальной по объему компетенцией. В августе 1881 г. утверждается Положение «О мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия». В декабре 1882 г. утверждается «Положение об устройстве секретной полиции в Империи», в соответствии с которым во главе нового подразделения становился товарищ министр внутренних дел. В начале XX в. продолжается развитие внутренней агентуры, при этом особое внимание стало уделяться созданию нормативной базы этой деятельности и борьбе с провокациями [19, 15].

1. Политическая полиция борьбе с терроризмом во второй половине XIX – начале XX вв.

Новым этапом в развитии центрального аппарата Министерства внутренних дел стал 1880 год. В конце 70-х годов страна переживала внутривнутриполитический кризис, обусловленный сложным положением в деревне, расстройством финансовой системы, вызванным во многом издержками русско-турецкой войны 1877-1878 гг. В это время власть впервые столкнулась с таким явлением, как политический терроризм, к

которому стала прибегать партия «Народная воля». III Отделение Собственной Его Императорского Величества канцелярии как орган политической полиции оказалось несостоятельным в борьбе с террористами. В 1878 году ими был убит начальник III Отделения Н.В. Мезенцев, а в феврале 1880 г. организован взрыв в Зимнем дворце. Несколько террористических актов против видных государственных чиновников было совершено в провинции.

Для разработки мер по «прекращению покушений на государственный и общественный строй» в феврале 1880 года создается **«Верховная распорядительная комиссия по охранению государственного порядка и общественного строя»**. Ее возглавил популярный генерал, герой русско-турецкой войны граф Михаил Тариелович Лорис-Меликов. 6 августа 1880 года III Отделение упраздняется, его функции передаются в МВД, в Департамент полиции исполнительной, переименованный в Департамент Государственной полиции.

Одновременно из МВД был выделен Почтовый департамент, на основе которого было образовано Министерство почт и телеграфов, которое возглавил бывший министр внутренних дел Л.С. Маков. (Вскоре Министерство почт и телеграфов было ликвидировано, а его функции вновь переданы в МВД.) Новым министром внутренних дел стал М.Т. Лорис-Меликов. Министр внутренних дел являлся одновременно и шефом жандармов.

Первым директором Департамента государственной полиции стал барон Иван Осипович Велю, в прошлом руководитель Почтового департамента МВД. В апреле 1881 года его сменил Вячеслав Константинович Плеве. Он руководил Департаментом полиции при трех министрах. В 1902 году стал министром внутренних дел и в 1904 году был убит эсером-террористом.

Убедившись в низкой эффективности работы III-го Отделения и в то же время в его крайней непопулярности в глазах общественности, новый министр предложил Александру II ликвидировать это учреждение. Член комиссии И.И. Шамшин, проведя ревизию III отделения, отмечал крайнюю неэффективность его деятельности, связанную с отсутствием притока свежих сил, запущенностью делопроизводства, общую атмосферу застоя, устаревшие методы сыска, волокиту, слабое знание положения дел в революционных организациях. К тому же после проведения судебной реформы 1864 г. стали все более осложняться отношения между III-е Отделением и судебной властью, стремившейся следовать букве закона и в ряде случаев препятствовать произволу политической полиции.

М.Т. Лорис-Меликов сумел убедить императора в том, что «вся полицейская часть в империи должна нераздельно вестись одним центральным учреждением...», а именно МВД, поскольку «при розыскных полицейских действиях, особенно по делам политического свойства, требующим быстрых и верных мероприятий, весь успех нередко зависит от

своевременного сообщения местным полицейским властям сведений о происходящем в других местностях, а также о лицах разыскиваемых и о всем касающемся этих лиц; но этого можно достигнуть только при содействии такого центрального установления». В результате было образовано новое учреждение – *Департамент Государственной полиции*, ставший высшим органом политической полиции. Лорис-Меликов стремился к тому, чтобы новое учреждение состояло из «законников», то есть лиц гражданских имеющих юридическую подготовку. Указом от 15 ноября 1880 года на Департамент государственной полиции было возложено руководство органами как политической, так и общей полиции. Дальнейшим планам Лорис-Меликова по централизации в управлении полицейской системой помешали последствия трагического события 1 марта 1881 г.

После реорганизации 1880 года МВД заняло главенствующее место в государственном механизме, а его руководитель стал фактически первым министром империи, обладая уникальной по объему компетенцией. Кроме борьбы с преступностью в его ведении находилась значительная часть внутренних функций государства.

Значение и положение министра внутренних дел в государственном механизме практически не изменилось и после создания в 1905 году в России Совета министров и учреждения должности его председателя. Последний не формировал правительство, и каждый из министров отвечал не перед ним, а перед императором. А с 1906 по 1911 гг. председатель Совета Министров П.А. Столыпин был одновременно и министром внутренних дел. Четыре месяца в 1916 году эти должности совмещал Б.В. Штюрмер.

14 августа 1881 года было принято Положение *«О мерах к охранению государственной безопасности и общественного спокойствия»*. Оно давало министру внутренних дел возможность объявлять в любой части страны положение усиленной или чрезвычайной охраны, что расширяло права полиции в этой местности. При министре образовывалось Особое совещание, руководимое заместителем министра внутренних дел, в составе: двух высших чиновников МВД и двух - Министерства юстиции. На нём рассматривались вопросы об административной высылке лиц, подозревавшихся в причастности к государственным преступлениям или же отличавшихся «порочным поведением». Окончательное решение о высылке принимал министр.

В 1883 году министр внутренних дел Д.А. Толстой добился внесения изменения в Положение от 14 августа 1881 г., дававшее право министру внутренних дел в административном порядке высылать любое лицо, «признаваемое вредным для государственного порядка и общественного спокойствия». Положение *«О мерах к охранению государственной безопасности и общественного спокойствия»* постоянно продлевалось и действовало до 1917 года.

Структура министерства по своим функциям делилась на полицию безопасности и полицию благосостояния. Под первой понималась борьба с

преступностью и охрана правопорядка, под второй - управление значительной частью внутренних функций государства.

Министр, среди прочего, разрешал созыв земских собраний и утверждал их постановления, а также постановления городских дум. Выдавал разрешения на открытие периодических изданий и прекращал их выпуск. Утверждал постановления дворянских собраний. Разрешал переход из одного вероисповедания в другое. Руководил санитарными мероприятиями. Утверждал комитеты для строительства казенных зданий. Назначал и увольнял земских исправников и устанавливал размеры некоторых сборов. В сфере полиции безопасности министр осуществлял высшее руководство всей полицией империи.

В 1882 году была введена должность «товарища министра, заведующего полицией, и командира Отдельного корпуса жандармов». Непосредственно ему подчинялся директор Департамента полиции. Это было основное и самое большое структурное подразделение центрального аппарата МВД, быстро развивающееся в начале 80-х годов. Департамент государственной полиции имел в своем составе четыре структурных подразделения: распорядительное, законодательное, секретное делопроизводство и судебный отдел, наблюдающий за производством дел о государственных преступлениях.

В нормативном акте «Учреждение Министерства внутренних дел» 1892 г. определялась структура МВД: 1) Министр, 2) Товарищ министра, 3) Совет министра, 4) Главное управление почт и телеграфов, 5) Главное управление по делам печати, 6) Главное тюремное управление, 7) Департамент полиции, 8) Департамент хозяйственный, 9) Департамент духовных дел иностранных исповеданий, 10) Департамент медицинский, 11) Департамент общих дел министерства, 12) Земский отдел и 13) Канцелярия министра [11, 116].

Важнейшим из структурных подразделений министерства являлся *Департамент полиции*. В 1902 г. он состоял из 8 делопроизводств. 1-е делопроизводство занималось делами личного состава, финансами, перепиской с иностранными государствами о выдаче русских подданных, о нарушениях государственной границы. 2-е делопроизводство – вопросами организации полицейских учреждений, разработкой законопроектов МВД, наблюдением за точным исполнением законов на местах, за питейными заведениями. 3-е делопроизводство – наблюдением за неблагонадежными элементами в России и за границей. 4-е делопроизводство в 1902 г. было переименовано в 7-е. 5-е делопроизводство составляло доклады к Особому совещанию, решавшему вопросы об административной высылке лиц, на которых не было достаточно улик для привлечения к судебной ответственности. 6-е делопроизводство – разработкой основ фабричного законодательства, контролировало соблюдение постановлений, определявших положение еврейского населения, вопросами борьбы с фальшивомонетничеством. 7-е делопроизводство вело наблюдение за дознаниями, проводившимися губернскими жандармскими управлениями.

Центральное место в структуре Департамента занимал Особый отдел, который заведовал внутренней и заграничной агентурой, негласным наблюдением за корреспонденцией частных лиц, организацией розыска по политическим вопросам и др. В начале столетия в разные годы отдел возглавляли Л.А. Ратаев, С.В. Зубатов, Е.К. Климович. В годы первой русской революции на базе Особого отдела было создано 4-е делопроизводство.

В 1898 году был создан *Особый отдел Департамента полиции*, руководивший заграничной внутренней агентурой, обобщавший результаты перлюстрации писем. В компетенцию этого отдела входили также борьба с антиправительственными изданиями, выходившими в России и за границей.

В конце XIX и начале XX века в центральный аппарат министерства помимо Департамента полиции входило 20 учреждений. Это были: Совет министра; Главное управление почт и телеграфов; Главное управление по делам печати; Хозяйственный департамент; Департамент духовных дел иностранных исповеданий; Медицинский департамент; Департамент общих дел министерства; Земский отдел; Переселенческое управление; Управление по делам о воинской повинности; Ветеринарное управление; Канцелярия министра; Канцелярия министра по делам дворянства; Медицинский совет; Статистический совет; Центральный статистический комитет; Техническо-строительный комитет; Ветеринарный комитет; Инспекция по дорожной части; Управление Отдельным корпусом жандармов.

Совет министра выполнял, главным образом, совещательные функции, а также рассматривал дела об увольнении земских начальников.

В ведении *Главного управления по делам печати* находились: руководство цензурными комитетами и отдельными цензорами; издание списков запрещенных книг и возбуждение судебного преследования против лиц, нарушивших цензурные правила.

Хозяйственный департамент и Департамент духовных дел иностранных исповеданий занимались, соответственно, хозяйственным обеспечением министерства и контролем за деятельностью иноверческих конфессий.

Департамент общих дел ведал кадровыми вопросами. В нем, в частности, велись дела о назначении, увольнении, перемещении и награждении губернаторов и градоначальников, о назначении чиновникам министерства добавочного жалования и установлении пенсий их детям.

Департамент общих дел вел всю финансовую деятельность министерства. В его же ведении находилась министерская типография.

Санитарными и медицинскими вопросами занимались *Медицинский департамент* и *Медицинский совет*. Первый ведал, главным образом, организацией санитарных мероприятий, второй был высшим врачебно-научным, врачебно-полицейским и врачебно-судебным учреждением. Медицинский совет осуществлял цензуру всех медицинских изданий, включая поваренные книги и народные лечебники, рассматривал

медицинские открытия, исследовал и разрешал к употреблению новые препараты и хирургические инструменты. Совет рассматривал материалы о скоропостижно умерших и проводил химическую экспертизу препаратов, которые использовались в ходе расследования уголовных дел. Все постановления совета утверждались министром.

Организация переселения крестьян на новые земли от разработки маршрутов передвижения до организации питания в пути возлагалась на *Переселенческое управление МВД*.

Таким образом, 6 августа 1880 г. III Отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии было ликвидировано, его функции были переданы в МВД, в Департамент полиции исполнительной, переименованный в Департамент Государственной полиции. 14 августа 1881 года было принято Положение «О мерах к охранению государственной безопасности и общественного спокойствия». Оно давало министру внутренних дел возможность объявлять в любой части страны положение усиленной или чрезвычайной охраны, что расширяло права полиции в этой местности. Сложная структура и огромное количество функций, которое выполняло МВД в тот период демонстрируют, что оно занималось решением широкого диапазона внутренних дел государства [20, 10].

2. Формирование нормативной правовой основы деятельности МВД по пресечению угроз внутренней безопасности

14 августа 1881 г. Александром III было утверждено *Положение «О мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия»*, предоставившее властям на местах обширные полномочия. Положение состояло из пяти отделов, содержащих в себе 36 статей, к отдельным статьям имелись примечания.

Первый отдел (общие правила) передавал высшее направление действий по охранению государственного порядка и общественного спокойствия *министру внутренних дел*. Он не только лично мог объявлять требования, подлежащие немедленному исполнению всеми местными начальствами, но и получил право на отмену распоряжений административных начальств, вплоть до распоряжений генерал-губернаторов и градоначальников, хотя для отмены указаний последних необходимо было испросить высочайшего соизволения.

В тех случаях, когда преступная деятельность против государственного порядка и общественного спокойствия в отдельных местностях принимала угрожающий характер, такие местности могли быть объявлены находящимися в *исключительном положении*. Объявление исключительного положения, с одной стороны, расширяло пределы власти административных органов, а с другой – усиливало ответственность за неисполнение обязанностей. Всего предусматривалось две формы *исключительного положения*: *положение усиленной охраны и положение чрезвычайной охраны*.

Положение усиленной охраны могло быть объявлено в случае 11 нарушения в какой-либо местности общественного спокойствия «преступными посягательствами против существующего государственного строя или безопасности частных лиц и их имуществ, или подготовлением таковых, так что для охранения порядка применение действующих законов окажется недостаточным».

Объявить положение усиленной охраны мог *только министр внутренних дел*, а в местностях, подчиненных генерал-губернаторам, еще и последние, но только с последующим утверждением министра внутренних дел. Затем министр должен был немедленно донести о введении состояния усиленной охраны Правительствующему сенату, а также императору через Кабинет министров. Положение усиленной охраны могло вводиться сроком на год. Для продления состояния усиленной охраны по истечении этого срока министр внутренних дел должен был выйти с представлением в Кабинет министров. Отменить положение усиленной охраны можно было таким же порядком, каким оно было введено.

В случае объявления местности в состоянии усиленной охраны административная власть получала особые права по наведению порядка на подчиненной ей территории. Основные права концентрировались в руках *генерал-губернаторов*, а в неподведомственных им губерниях – *в руках губернаторов и градоначальников*. Упомянутые начальствующие лица, по сути, получали право чрезвычайного нормотворчества. Так, согласно Положению они могли «издавать обязательные постановления» и устанавливать за их нарушения взыскания, «не превышающие трехмесячного ареста или денежного штрафа в 500 рублей». Кроме того, им было поручено:

1) разрешать в административном порядке дела о нарушениях изданных ими постановлений (генерал-губернаторы могли возложить эту обязанность на подчиненных им губернаторов, градоначальников и обер-полицмейстеров);

2) запрещать любые собрания (народные, общественные и частные);

3) закрывать на определенный срок или на все время действия состояния усиленной охраны любые торговые и промышленные предприятия;

4) запрещать отдельным личностям пребывание на территории, находящейся в состоянии усиленной охраной, с возможностью их высылки.

Более того, генерал-губернаторы, а в не подчиненных им местностях – министр внутренних дел имели право передать любое уголовное дело на рассмотрение военного суда и требовать рассмотрения его при закрытых дверях. Военный суд по таким делам получал право назначить наказание в виде смертной казни. Утверждение приговора опять же отдавалось на откуп генерал-губернаторам, а в не подчиненных им местностях - командующему войсками округа.

Расширялись также права местных начальников полиции, начальников жандармских управлений и их помощников. Они получали право

производить предварительное задержание на срок до двух недель лиц, «внушающих основательное подозрение в совершении государственных преступлений или в прикосновенности к ним, а равно в принадлежности к противозаконным сообществам», а также производить в любое время обыски «во всех без исключения» помещениях, накладывать арест «на всякого рода имущество».

Положение усиливало и ответственность должностных лиц за ненадлежащее исполнение ими обязанностей по охранению государственного порядка и общественного спокойствия.

Объявление местности в состоянии чрезвычайной охраны еще более расширяло полномочия местных властей. Такое положение могло быть объявлено в случаях, когда преступные посягательства «против существующего государственного строя или безопасности частных лиц и их имуществ» приводили население местности в «тревожное настроение, вызывающее необходимость принятия исключительных мер для безотлагательного восстановления нарушенного порядка».

Положение устанавливало более сложную процедуру для объявления местности в *состоянии чрезвычайной охраны*. Министру внутренних дел необходимо было выйти с представлением в Комитет министров, который должен был выпустить по этому поводу особое положение, требующее утверждения императора.

Состояние чрезвычайной охраны вводилось на срок не более шести месяцев. По истечении данного срока для продления состояния чрезвычайной охраны министр внутренних дел должен был выйти с представлением в Кабинет министров. Отменить положение чрезвычайной охраны можно было таким же порядком, каким оно было введено.

В случае объявления местности в *состоянии чрезвычайной охраны* для управления ею назначался *главноначальствующий*, который при необходимости получал и права главнокомандующего армией в военное время. Главномачальствующим становился генерал-губернатор, а в не подчиненных ему местностях – лицо, назначаемое императором.

Кроме прав, предусмотренных отделом о положении усиленной охраны, главноначальствующие получали дополнительные права:

- 1) подчинять отдельные местности особо назначаемым лицам;
- 2) учреждать военно-полицейские команды, определять их права и обязанности;
- 3) изымать дела из общих судов и передавать их как в военные суды, так и на рассмотрение в административном порядке;
- 4) налагать секвестр на недвижимое и арест на движимые имущества и доходы с них;
- 5) подвергать в административном порядке лиц заключению в тюрьмы или крепости на три месяца или аресту на тот же срок, или денежному штрафу до трех тысяч рублей;

6) устранять от должности чиновников, а также выборных сословных, городских и земских учреждений;

7) разрешать экстренные, приостанавливать и закрывать очередные собрания сословных, городских и земских учреждений, определять вопросы, подлежащие устранению из 13 обсуждения на этих собраниях;

8) приостанавливать периодические издания;

9) закрывать учебные заведения на срок не более одного месяца [19, 15].

Следовательно, введение в местности состояния чрезвычайной охраны позволяло властям, по сути, полностью обходить судебный порядок рассмотрения дел, а также игнорировать большинство гражданских прав и свобод, которые имелись у населения на тот момент.

Власть долгое время воздерживалась от введения в местностях положения чрезвычайной охраны, и только в годы первой революции эта мера стала активно применяться.

Помимо указанного выше, согласно четвертому отделу Положения, при объявлении местности в любом из исключительных состояний, согласно утверждаемому императором положению Комитета министров, в смежных губерниях и областях могли вводиться особые правила, также расширяющие полномочия административных властей

Пятый отдел Положения регулировал **правила административной высылки**. Решение о применении этой меры рассматривалось в специально созданном *Особом совещании при министре внутренних дел*, которое состояло: из председателя (товарища министра) и четырех членов (по два от министерства внутренних дел и министерства юстиции).

Принятое в особом совещании решение подлежало утверждению министром внутренних дел. Отметим, что в первоначальной редакции ст. 32 речь шла о высылке любого частного лица, что позволяло достаточно широко применять данную меру. Позднее данная статья была несколько раз скорректирована. Сначала она стала распространять свое действие на частное лицо, «признаваемое вредным для государственного порядка или общественного спокойствия», а затем из нее было убрано упоминание о частных лицах, и действие статьи распространилось на всех «лиц, вредных для государственного и общественного спокойствия».

В целях борьбы с революционным движением высылка широко практиковалась и ранее, но Положение 1881 года значительно упростило процедуру ее применения. Количество административно высланных за «политику» в 80 - 90-е годы последовательно возрастало. Тем не менее бывший директор департамента полиции А.Т. Васильев позже вспоминал, что такое чрезвычайное внесудебное наказание применялось "часто, но мягко, и недавние изгнанники, если хотели, могли вместо ссылки в Сибирь выбрать отъезд за границу".

Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия было официально издано 4 сентября 1881 г. и

заменило собой целый ряд разрозненных актов, принятых ранее. В специальном указе отмечалось, что последние годы правления Александра II «были омрачены рядом преступных посягательств на коренные основы государственного и общественного строя», которые «наглядно доказали, что действие постоянных законов... недостаточно для охранения порядка и спокойствия», и требуется «предоставить властям... особые полномочия».

Указом от 4 сентября *состояние усиленной охраны* вводилось в десяти 14 губерниях (в Санкт-Петербургской, Московской, Харьковской, Полтавской, Черниговской, Киевской, Волынской, Подольской, Херсонской и Бессарабской), в пяти уездах, а также в ряде городов и градоначальств. В дальнейшем состояние усиленной охраны в этих областях, а равно действие самого Положения неоднократно продлевались. Последующее применение Положения о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия привело к тому, что в начале XX века режим усиленной охраны распространялся более чем на 1/3 населения страны. Это позволило В.И. Ленину назвать данное положение «одним из самых устойчивых основных законов Российской империи».

В 1892 г. были приняты **«Правила о местностях, объявленных состоящими на военном положении»**. Первый раздел содержал правила о порядке введения и прекращения военного положения. Согласно ст. 1 на военном положении могли быть объявлены местности, «входящие в район театра военных действий и имеющие особо важное значение для интересов государственных или специальных военных». Несмотря на такую формулировку, правительство в годы первой революции активно вводило военное положение, по-видимому, относя местности, в которых проводилось подавление вооруженных восстаний и волнений, к театру военных действий. Военное положение могло вводиться не только государем, но и главнокомандующим или командующими армиями, о чем последние должны были незамедлительно сообщать министру внутренних дел.

Второй раздел закона был посвящен правам военного начальства в местностях, объявленных на военном положении. Введение военного положения прекращало действие Положения о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия. Помимо многочисленных прав, вытекающих из ведения войны и нужд армии, к главнокомандующему и командующим армиями переходило высшее направление действий по охранению государственного порядка и общественного спокойствия. Более того, военное командование получило право собственной властью применять любые чрезвычайные меры, даже не указанные в законе, с последующим донесением об этом императору.

Третий раздел закона посвящался отношениям гражданских властей к военному начальству, предусматривая полное подчинение первых последним. Отдельно отмечалось, что полицейское начальство должно было оказывать армии всякое содействие.

Четвертый раздел определял подсудность гражданских лиц военным судам в местностях, находящихся на военном положении. В нем перечислялись конкретные деяния, за которые гражданские лица могли быть преданы военному суду, из которых особого внимания заслуживает п. 1 ст. 17, предусматривавший осуждение военным судом «за бунт против верховной власти и государственную измену», что активно применялось в дальнейшем.

Самый крупный раздел закона, пятый, определял права и обязанности административных органов гражданского ведомства по охранению государственного порядка и общественного спокойствия в местностях, 15 состоящих на военном положении. Данный раздел предоставлял генерал-губернаторам и облеченным их властью лицам такие же права, которые предоставлялись им по Положению о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия в случае введения в местностях состояния чрезвычайной охраны. Более того, для должностных лиц устанавливалась точно такая же увеличенная ответственность за бездействие.

Таким образом, военное положение представляло собой лишь третье, более сильное состояние исключительного положения, которое могло быть объявлено в неспокойных местностях. По сути оно не отменяло действие Положения о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия, а лишь усиливало его. При сохранении у гражданской власти всех полномочий состояния чрезвычайной охраны военные чины получали в свои руки поистине неограниченные полномочия, учитывая их право применять любые чрезвычайные меры, даже вовсе не предусмотренные законом. В современных условиях активизации деятельности террористического подполья государство вновь вынуждено применять различные исключительные положения для обеспечения безопасности и порядка на отдельных территориях. В этой связи учет исторического опыта для успешного противодействия террору имеет большое значение и не теряет своей актуальности и по сей день.

3. Формы и методы деятельности секретной полиции во второй половине XIX – начале XX вв.

Разрастание террористических идей в Российской империи во второй половине XIX в. привело к появлению такого института, как *внутренняя агентура*, которая занималась сбором сведений о террористах и готовящихся покушениях изнутри революционной среды. Однако образование нового подразделения не произошло внезапно. Правительство пыталось бороться с террористической угрозой с помощью внешнего наблюдения и тотальных обысков, но такие меры постепенно доказывали свою неэффективность.

Первые зачатки внутренней агентуры как средства борьбы с террором можно обнаружить после убийства террористами императора Александра II. 3 декабря 1883 г. было утверждено *«Положение об устройстве секретной полиции в Империи»*, в соответствии с которым во главе нового

подразделения становился товарищ министр внутренних дел. На него возлагался «высший надзор за розыскной деятельностью по делам о государственных преступлениях», который он должен был осуществлять через *Департамент государственной полиции*.

Для осуществления этой розыскной деятельности на местах товарищ министра мог учреждать «особые розыскные отделения в составе жандармских управлений или в ведомстве общей полиции», в которые командировались как чины корпуса жандармов, так и гражданские чиновники, причисляемые к штату полиции.

Руководство секретной полицией осуществлял назначаемый товарищем министра инспектор, который должен был действовать на основании специальной инструкции. Согласно данной инструкции, утвержденной в январе 1883 г., инспектор секретной полиции имел право:

- 1) участвовать в розыскной деятельности по государственным преступлениям;
- 2) вступать в непосредственное заведование местными агентствами;
- 3) перемещать часть личного состава агентур из одной местности в другую;
- 4) участвовать в решении вопроса об отпуске агентствам денежных средств;
- 5) командировать на места в случае осложнения розыскных действий особо доверенных лиц;
- 6) требовать, чтобы в течение известного времени, без соглашения с ним не производили ни обысков, ни арестов, ни вообще гласных следственных действий».

Первым инспектором секретной полиции был назначен «пионер политического розыска России» Георгий Порфирьевич Судейкин. После назначения на эту должность он подготовил циркуляр, согласно которому при полицейском ведомстве создавалось «особое учреждение, заведывающее активным воздействием на революционную среду». Циркуляр перечислял цели нового учреждения:

- 1) «возбуждать с помощью особых активных агентов ссоры и распри между различными революционными группами»;
- 2) «распространять ложные слухи, удручающие и терроризирующие революционную среду»;
- 3) «передавать через тех же агентов, а иногда с помощью приглашений в полицию, кратковременных арестов, обвинения наиболее опасных революционеров в шпионстве, вместе с тем дискредитировать революционные прокламации и разные органы печати, придавая им значение агентурной, провокационной работы».

С личностью Судейкина связывается появление нового поколения деятелей политического сыска. Широкомасштабная вербовка внутренней агентуры и ее внедрение в организационные структуры нелегальных партий позволяли, по мысли инспектора секретной полиции, не только

контролировать революционное движение, но и манипулировать им. Даже «провал» секретного сотрудника правительства был бы ему на руку, подтачивая силы революционного лагеря, сея в нем подозрительность и неуверенность в своих бойцах. Подрыв бастионов противника следовало вести изнутри, внешнее давление должно было оставаться незаметным.

Повальные обыски и скоропалительные аресты сменила тщательно продуманная филерская опека над объектом наблюдения, предварительное установление его связей и т.д. При самой массовой ликвидации о ком-то намеренно «забывали» - свечу оставляли гореть на подоконнике, увлекая все новые жертвы в искусно расставленные сети (филеры – штатные сотрудники, которые специализировались на оперативной слежке за подозреваемыми).

Однако намеченные в Положении об устройстве секретной полиции меры не были реализованы. 16 декабря 1883 на конспиративной квартире в Петербурге (Невский проспект, д. 93, кв. 13) Судейкин был убит народовольцами В. П. Конашевичем и Н. П. Стародворским при содействии завербованного им агента, члена военного центра «Народной воли» С. П. Дегаева, который вёл двойную игру. Его должность осталась незамещенной, а новые охранные отделения в этот период созданы не были.

В последующий период правления Александра III внутренняя агентура не получила достойного развития, на что в 1892 г. попытался обратить внимание заведовавший заграничной агентурой Департамента полиции Петр Иванович Рачковский. Выходец из обедневших дворян, он прошел в полицейско-сыскных органах школу под руководством Г.П. Судейкина и стал заметной фигурой российского сыска. Во многом разделяя взгляды своего учителя, Рачковский весьма критически оценивал деятельность полиции и 24 ноября 1892 г. предоставил директору Департамента полиции П.Н. Дурново докладную записку «О постановке работы органов сыска», в которой поделился своим мнением по данному вопросу.

Рачковский отмечал необходимость преобразования политической полиции при условии, что она:

- 1) признает, что «революционное движение приобрело уже постоянный характер, несмотря на временные затишья или отдельные удачные репрессалии»;
- 2) создаст «прочную, контрреволюционную организацию, под непосредственным руководством Департамента полиции»;
- 3) будет находиться «не позади возникающих революционных предприятий», а идти «им навстречу».

Для этого политической полиции необходимо с помощью внедрения агентов в революционную среду объединить замкнутые революционные кружки в отдельных местностях, чтобы иметь возможность контролировать их деятельность и пресекать преступные замыслы.

Отдельно руководитель заграничной агентуры останавливался на подборе агентов из революционной среды и их последующей «идейной» подготовке, отмечая при этом, что даже провалы при вербовке, если таковые

станут известны революционерам, «отзовутся тем хуже на них в моральном отношении и, порождая взаимную подозрительность, принесут гораздо больше пользы, чем самое идеальное наружное наблюдение».

По мнению Рачковского, такой подход является «единственным способом предотвратить те невыразимые катастрофы, которые обещает видимая постановка нарождающегося внутри России революционного движения. Вне организационной деятельности органов политической полиции с помощью внутренних агентов остается только один рискованный расчет на благоприятные случайности».

Как показали дальнейшие события, прогнозы Рачковского оказались верными, однако на тот момент никаких существенных сдвигов в организации внутренней агентуры в революционной среде не произошло.

Первые шаги в этой области произошли лишь в конце XIX в. и связаны с Московским охранным отделением и его руководителем Сергеем Васильевичем. Зубатовым, который лично занимался подбором секретных сотрудников, действуя при этом методом убеждения.

После каждого ареста революционеров он внимательно и подолгу беседовал с каждым из них (именно беседовал, а не допрашивал), говорил о вреде ниспровергательской деятельности и, находя в некоторых из арестованных отклик, выступал с предложениями помогать правительству в борьбе с революцией. Многие из арестованных, если даже не становились «сотрудниками», все равно отходили от революционных кружков и организаций и становились полезными гражданами общества.

При работе с секретными сотрудниками охранные отделения следовали ряду неписаных правил. Во-первых, требовалось сохранять инкогнито сотрудников. Только руководители должны были знать настоящие имена агентов. Все свои сообщения осведомители должны были подписывать псевдонимами. Во-вторых, встречи руководителей с сотрудниками не должны были проводиться в местах, которые могли бы скомпрометировать агентов. Поэтому для таких «свиданий» использовались конспиративные квартиры, которые регулярно менялись. В-третьих, личность сотрудников должна была тщательно скрываться от агентов наружного наблюдения. Целью такой меры было гарантировать, чтобы сведения, поступающие в службы наружного и внутреннего наблюдения, были совершенно независимы и дополняли друг друга.

Следуя этим правилам, С.В. Зубатов смог вывести внутреннюю агентуру на новый уровень.

В начале XX в. развитие внутренней агентуры продолжилось, при этом особое внимание стало уделяться созданию нормативной базы этой деятельности и борьбе с провокациями. Так, параграф 23 Положения «Об охранных отделениях» обязывал начальников последних «тщательно проверять» сведения, поступающие от секретных агентов, и «основательно разрабатывать их наружным наблюдением», памятуя о том, что «розыскные

органы должны руководить секретными сотрудниками, а не наоборот». Подобные указания были нелишними с учетом расцвета провокации.

10 мая 1907 г. Департамент полиции выпустил по этому поводу специальный совершенно секретный циркуляр **«О степени участия секретных сотрудников в деятельности революционных организаций»**. Данный документ разъяснял, что секретные сотрудники «ни в коем случае не должны заниматься... "провокачеством", т.е. сами создавать преступные деяния и подводить под ответственность за содеянное ими других лиц, игравших в этом деле второстепенные роли, или даже совершенно невиновных». Участие в активной работе допускалось только в самых крайних случаях, когда того требовало сохранение сотрудником своего положения в организации, и только с предварительного разрешения лица, заведывающего агентурой. Последнее при этом должно было «принять все меры, чтобы совершенно обезвредить задуманное предприятие, т.е. предупредить его, с сохранением интересов сотрудника». В случае нарушения секретным сотрудником данных требований циркуляр обещал привлекать того к ответственности на общих основаниях, а его вредную деятельность относить «на вид заведывающего розыском».

Основу нормативной базы деятельности внутренней агентуры составила утвержденная П.А. Столыпиным 10 февраля 1907 г. совершенно секретная Инструкция **«По организации и ведению внутреннего (агентурного) наблюдения»** состоящая из 41 параграфа.

Данный документ называл внутреннее наблюдение единственным надежным средством, обеспечивающим осведомленность, в связи с чем все усилия лица, ведающего розыском, должны были быть направлены на приобретение и сбережение внутренней агентуры. Инструкция крайне подробно описывала обязанности лиц, ведающих розыском: способы приобретения сотрудников, правила встречи с ними на конспиративных квартирах, особенности ведения разговора с сотрудниками, документирования и использования полученных от них сведений, правила проведения ликвидаций, при которых сотрудники должны были оставаться вне подозрений со стороны революционной среды и т.п. Инструкция подробно останавливалась на оплате деятельности сотрудников и выделяла постоянных осведомителей и «штучников». Первым надлежало отдавать предпочтение, последних – склонять к постоянной работе, не пренебрегая тем не менее полученными от них сведениями.

Инструкция также предостерегала от использования сотрудников для различных «провокаций», требовала избегать погони «за отличиями, открытием и арестом отдельных средств пропаганды», отмечая, что лучшим показателем успешной и плодотворной работы лиц, ведающих розыском, «будет то, что в местности, вверенной их надзору, совсем не будет ни типографий, ни бомб, ни складов литературы, ни агитации, ни пропаганды».

В дополнение к указанной Инструкции 4 октября 1907 г. Департамент полиции разослал начальникам всех охранных отделений секретный

циркуляр *«О мерах по усилению агентурного наблюдения за революционными организациями»*, которые сводились к следующему:

1) секретные сотрудники должны были отстаивать и распространять «направление, наиболее смягчающее революционное движение»;

2) перед собраниями розыскным органам следовало «устранять хотя бы на короткое время лиц», которые придерживаются крайних воззрений;

3) начальники розыскных учреждений должны были принять меры к приобретению новых сотрудников из «серьезных представителей»;

4) следовало обратить самое пристальное внимание на деятельность «с формальной стороны легализованных предприятий», вроде профсоюзов, через которые революционные организации могли осуществлять свою деятельность;

5) при обнаружении осуществляющих подобную деятельность организаций надлежало предотвратить их расширение «путем арестования и высылки инициаторов и главарей», не расширяя при этом общий размер ликвидаций в этой области;

6) обратить особое внимание на борьбу с террором и пропагандой в войсках и среди крестьян [19, 15].

Необходимо отметить, что в дальнейшем Департамент полиции продолжал усиленную борьбу с провокацией и издавал циркуляры, в которых выступал против ее использования. Однако полностью избежать провокаций так и не удалось, а наиболее ярким разоблачением секретных сотрудников стало дело Азефа. Разоблачение последнего вынудило Департамент полиции 5 февраля 1909 г. разослать начальникам местных розыскных органов секретный циркуляр *«О мерах по сохранению секретной агентуры в связи с разоблачением Е. Азефа»*. В нем Департамент указывал на необходимость сохранения внутренней агентуры, а также в очередной раз предостерегал сотрудников от провокаций. В циркуляре отмечалось, что любая провокационная деятельность будет разоблачена, и за ее осуществление сотрудники «будут предаваться неукоснительно в руки правосудия без всякой надежды на снисхождение».

Таким образом, несмотря на провокации, погоню за наградами и отдельные провалы, секретная агентура зарекомендовала себя как прекрасное средство борьбы с террором, что в сочетании с другими методами (внешнее наблюдение, перлюстрация и т.п.) позволило не просто реагировать на уже свершившиеся террористические акты, но и раскрывать подобные преступления на стадии подготовки. Именно с этим связано постепенное развитие данного метода борьбы с террором. Возникнув в 1882 г. в качестве идеи одного государственного деятеля, внутренняя агентура прошла путь постепенного становления, обрастая сперва неписаными, а затем и закрепленными в инструкциях и циркулярах правилами и приемами.

6 августа 1880 г. III Отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии было ликвидировано, его функции были переданы в Министерство внутренних дел Российской империи, в Департамент полиции

исполнительной, переименованный в Департамент Государственной полиции. 14 августа 1881 года было принято Положение «О мерах к охранению государственной безопасности и общественного спокойствия». Оно давало министру внутренних дел возможность объявлять в любой части страны положение усиленной или чрезвычайной охраны, что расширяло права полиции в этой местности. Сложная структура и огромное количество функций, которое выполняло МВД в тот период демонстрируют, что оно занималось решением широкого диапазона внутренних дел государства.

Данные наружного наблюдения, агентурные сведения и перлюстрация писем обеспечивали получение охранными отделениями ценнейших сведений о деятельности террористов. Политическая полиция держала под надзором большинство революционных организаций террористического толка. Политический сыск являлся серьезной угрозой для революционного движения и предотвращал действия террористов.

Несмотря на положительные тенденции в борьбе с терроризмом, жертвами террора становились тысячи государственных и общественных деятелей, служащих и простых граждан. В научной литературе содержатся различные сведения и числе жертв террора. Выступая на заседании Государственной думы, П.А. Столыпин сообщил, что только с октября 1905 года по апрель 1906 года по политическим мотивам в стране было убито 288 служащих, 383 ранено. Данные факты доказывают, что созданная разветвленная система органов по борьбе с терроризмом, усиление мер борьбы с этим явлением так и не смогли разрешить комплекс существовавших проблем, к которым следует отнести отсутствие единой стратегии, отсутствие на руководящих должностях профессионалов-специалистов, отсутствие единой законодательной базы и согласованной деятельности между различными органами и их отделениями.

РАЗДЕЛ 9. МВД В ПЕРИОД РЕВОЛЮЦИЙ XX ВЕКА

Массовое распространение в России в исследуемый период получил революционный террор. В течение 12 месяцев, начиная с октября 1905 года, 3611 чиновников всех рангов было убито и ранено на территории империи. К концу 1907 года общее число убитых или раненых чиновников приблизилось к 4500. При этом нередко страдали не состоящие на государственной службе лица, случайно оказавшиеся поблизости. При совершении террористических актов в период 1905 – 1907 года было убито 2 180 и ранено 2 530 частных лиц.

Манифест 17 октября 1905 года, объявивший политические права и свободы, учреждение законодательной Государственной Думы обусловил изменения в государственном аппарате, и в одном из его основных звеньев - МВД. Осенью 1905 года в МВД было создано *Особое делопроизводство по выборам в Государственную Думу и Государственный Совет*. Оно призвано было координировать деятельность местных органов по подготовке и проведению выборов.

В этих условиях любые попытки укрепить полицейскую систему воспринимались негативно и встречались в штыки. Но уроки событий 1905-1906 гг. и изменения в государственном устройстве убедили правительство в необходимости *реформы полиции*.

1. Особенности реформирования полиции в начале XX века

Полицейская служба России представляла собой сложную организацию без единой и четкой законодательной регламентации. Она складывалась постепенно и не по одному образцу. Полиция делилась на *общую и политическую, наружную и внутреннюю, конную и пешую, городскую и уездную, существовала полиция сыскная, фабричная, железнодорожная, портовая, речная, горная, волостная, сельская* и пр. Реорганизация и укрепление полиции требовалось и в связи с аграрной реформой, так как она приводила к распаду крестьянской общины, а значит и к ослаблению внутреннего социального контроля. В 1910-е гг. сельское общество столкнулось с массовым хулиганством молодежи.

Одной из назревших проблем полицейской деятельности было *улучшение профессионализма сотрудников полиции*. Вопрос о необходимости специального полицейского образования ставился самими служащими полиции. Дело в том, что многие из которых приходили из армии, других ведомств и слабо знали специфику новой службы. Более того, в условиях социальной напряженности неумелые действия полицейских приводили к массовым эксцессам, подрывали престиж полиции. Необходимость повышения уровня образования осознавалась многими полицейскими и ввиду изменения социального состава преступников, среди которых все чаще встречались люди образованные. Правительством в этом направлении были приняты меры. Открывались губернские школы и курсы, специальные

школы для обучения сельских урядников, ставился вопрос о создании школ для подготовки полицмейстеров и их помощников. Еще в 1903 г. начала создаваться *полицейская стража*.

В Циркуляре Министерства внутренних дел от 12 декабря 1906 года указывалось: «Уездная полицейская стража есть, прежде всего, сила в руках губернаторов и уездных исправников для подавления беспорядков и для прекращения разбоя в губерниях и уездах, не прибегая к содействию войск и не отрывая последних от прямых обязанностей».

К 1905 году *полицейская стража* действовала уже в 50 губерниях. Для большей оперативности и мобильности их перемещений образовывались особые конские команды, численностью 25 % от наличного состава стражи. В стражу принимались русские подданные, достигшие 25 лет от роду и обладавшие здоровым сложением. Преимущество при приеме имели отставные и уволенные в запас нижние воинские чины. От кандидатов в стражники также требовалось умение читать и писать, иметь достаточное общее развитие.

В феврале 1906 года заведование строевой частью полицейской стражи были передано чинам Отдельного корпуса жандармов. Начальникам губернских жандармских управлений присваивалось звание губернских инспекторов полицейской стражи. На них возлагалось строевое обучение, обучение конных чинов верховой езде, обучение владением оружием.

Но, как признавали в самом Департаменте полиции, образованная уездная полицейская стража не могла обеспечить в должной мере полицейскую охрану в сельских местностях, что обусловлено, не столько сравнительной малочисленностью чинов этой стражи, сколько редкостью деревенского населения, разбросанностью поселков, бездорожьем и тому подобными условиями».

В начале XX века по России неуклонно росла преступность. С 1899 по 1908 годы число осужденных окружными судами выросло на 66 %, ежегодный прирост преступности в стране составлял 7 %. Это вызвало необходимость создания специализированных подразделений полиции, занимающихся оперативно-розыскной деятельностью по уголовным преступлениям. До этого времени служба сыскной полиции существовала лишь в крупных городах: Санкт-Петербурге, Москве и Киеве.

Специальным законом **«Об организации сыскной части» принятым 6 июля 1908 года** при полицейских управлениях были созданы *сыскные отделения*. Но этот закон не определял детально задачи и компетенцию сыскной полиции, не предусматривал создание ее подразделений в уездах и образование общегосударственного центра управляющего ее деятельностью. Сотрудники этого делопроизводства занимались составлением документов по организации деятельности сыскных отделений, развитием центрального регистрационного бюро, закупкой аппаратуры для сыскных отделений, изучением и внедрением прогрессивных полицейских методов: «...Важно

ознакомить полицейских с новыми способами и приемами розыска и опознания скрывшихся преступников».

Согласно закону, на полицейских чинов в составе сыскных отделений возлагались все права и обязанности, которые представлялись должностным лицам общей полиции, причем прокуроры имели право давать непосредственные поручения чинам сыскных отделений по производству розыскных действий. Начальники сыскных отделений и их помощники назначались на должность и увольнялись по предварительной договоренности губернатора с прокурором окружного суда.

Создаваемые сыскные отделения подразделялись на *четыре разряда*, отличавшиеся между собой по количеству штатных единиц сыскного отделения, по денежному содержанию и присвоенным классным чинам, по пенсионному обеспечению сотрудников.

Отделения первого разряда были образованы в городах: Харькове, Тифлисе, Киеве. Каждое отделение состояло из 20 сотрудников: начальника, его помощника, четырех полицейских надзирателей, двух чиновников заведовавших столами личного задержания, розысков, наблюдения и регистрации, двенадцати городских.

В 14 городах Российской империи, с населением свыше 90 тысяч жителей, были созданы *сыскные отделения II разряда*. Их штат включал начальника, его помощника, трех полицейских надзирателей и шесть городских.

Сыскные отделения III разряда, в штат которого входило восемь человек, были образованы в 53 городах с населением от 35 до 90 тысяч жителей.

В 19 городах, имеющих военно-стратегическое, административное, либо промышленное значение, с населением менее 35 тысяч жителей, были созданы *сыскные отделения IV разряда*, со штатом по шесть человек: начальник отделения, два полицейских надзирателя и трое городских.

В Петербурге, Москве и Варшаве штаты сыскных отделений определялись ведомственными нормативными актами, и сыскная полиция в них подчинялась градоначальнику в Москве и Петербурге, а обер-полицмейстеру в Варшаве.

Более подробно регламентировала порядок деятельности сыскной полиции, ее задачи и место в полицейском аппарате **«Инструкция чинам сыскных отделений» от 9 августа 1910 г.**

Устанавливалось, что *целью деятельности сыскной полиции* является производство дознания для предупреждения, устранения, разоблачения и преследования преступных деяний общеуголовного характера. Периодические отчеты о своей деятельности начальник сыскного отделения должен был направлять как в Департамент полиции, так и начальнику местной полиции.

При сыскных отделениях, в соответствии с параграфом 30 Инструкции, образовывались *специальное бюро*, где имелись антропометрический и

дактилоскопический кабинеты, производилась регистрация преступников и систематизация сведений о них, использовалась методика «словесного портрета», велся карточный розыскной алфавит, собирались справки о судимости и сведения о содержащихся в местных тюрьмах, альбомы преступников и лиц порочного поведения по категориям преступлений, коллекции почерков, орудий преступлений и иные сведения о преступниках.

В зависимости от категории расследуемых ими преступлений, чины сыскных отделений разделялись на три основные группы, занимающиеся расследованием:

- убийств, разбоев, грабежей и поджогов;
- краж, воров и профессиональных воровских организаций;
- мошенничеств, подлогов, фальшивомонетничества, афер, контрабанды, продаж женщин в дома терпимости и за границу [6, 90].

В тех отделениях, где позволяло штатное количество личного состава, должен быть организован *«летучий отряд»* для постоянных дежурств в криминогенных местах, для обходов, облав на бродяг, для несения дневной и ночной службы на улицах, рынках и подобных местах.

При такой организации сыскной полиции, ее сотрудники фактически действовали в пределах городов империи, в сельской же местности розыскные функции выполняли чины других подразделений общей полиции, причем взаимосвязь между ними не была налажена должным образом. По свидетельству современников «...нередко отмечались случаи, когда зарегистрированный серьезный преступник и даже разыскиваемый, совершенно свободно проживал в уезде, в то время, когда его тщательно разыскивали в городе».

Выступая на съезде начальников сыскных отделений, состоявшемся в июне 1913 года, товарищ министра внутренних дел В.Ф. Джунковский выделил следующие недостатки сыскной полиции и проблемы в ее деятельности: «Личный состав материально необеспечен, бессистемно ведется делопроизводство и небрежно форма расходования розыскных сумм, существует конкуренция сыскной полиции и общей и железнодорожной жандармерией; отсутствуют «летучие отряды» сыскной полиции, недостаточна конспирация во время сыска, есть случаи беззакония, бесцельной жестокости при задержании и провокационного использования негласной агентуры».

Таким образом, в 1908 году были созданы специализированные подразделения полиции, занимающиеся оперативно-розыскной деятельностью по уголовным преступлениям. Согласно официальным данным, сыскными отделениями, которые существовали в 89 городах Российской империи, было раскрыто в 1912 году – 48 %, в 1913 году – 60 %, в 1914 году – 62 % от общего числа преступлений. Возвращено похищенных денег и имущества в 1911 году на 4 177 985 рублей, а в 1912 году – на 5 233 501 рублей.

2.Изменения в структуре, составе и функциях политической полиции Российской империи в начале XX в.

Все сведения, касающиеся дел политического характера, начальники сыскных отделений обязаны были без замедления сообщать в губернские жандармские управления или охранные отделения и не имели права предпринимать по ним каких либо действий. В условиях общего кризиса политической системы России уголовный сыск все чаще выступал как ближайший резерв сыска политического.

Председатель Совета Министров П.А. Столыпин в своей речи перед Государственной Думой говорил: «Вся наша полицейская система, весь затрачиваемый труд и сила на борьбу с разъедающей язвой революции – конечно не цель, а средство, средство дать возможность жить, трудиться, законодательствовать... Там, где аргумент бомба, там, конечно, естественный ответ – беспощадность кары!».

В циркуляре Департамента полиции № 5200 от 13 августа 1902 года содержалось утвержденное министром внутренних дел *12 августа 1902 года «Положение о начальниках розыскных отделений»*, в котором разграничивались компетенция жандармерии и охранных отделений.

В функции жандармов включалось производство дознания по политическим преступлениям, а розыскные (охранные) отделения должны были осуществлять оперативно-розыскную деятельность по ним.

Охранные отделения были не только структурно независимы от губернских жандармских управлений и подчинялись непосредственно Департаменту полиции, но более того, жандармы обязывались согласно Положению допускать начальников охранных отделений ко всем своим деловым бумагам и сообщать им о лицах, предлагавших агентурные услуги. Без согласия начальника охранного отделения жандармы не имели права производить обыски и аресты, и напротив, обязаны были производить по их указанию. Деньги на розыскные нужды выдавались теперь начальникам розыскных отделений.

Таким образом, между губернатором и подчиненной ему общей полицией, губернским жандармским управлением и охранным отделением возникала нездоровая конкуренция, стремление представить результаты своей работы в наиболее выгодном свете, по отношению к другим правоохранительным службам.

Информация, которую получали охранные отделения, лежала в основе производимых жандармерией дознания, а также была основанием для других официальных действий полиции. ***Розыскное охранное отделение*** состояло из следующих структурных подразделений: *общей канцелярии, отдела наружного наблюдения и агентурного отдела (внутреннего наблюдения)*.

Канцелярия занималась перепиской, получением и рассылкой секретных инструкций и циркуляров. В ней находился картотечный алфавит лиц, проходивший по делам политического сыска, департаментский список

разыскиваемых лиц, собирались сведения о похищенных или утраченных паспортах, служебных документах и печатях.

Отдел наружного наблюдения состоял из заведующего, участковых и вокзальных надзирателей, а также филеров-агентов наружного наблюдения. Филеры собирали сведения о лицах, которые представляли оперативный интерес, об их передвижениях, встречах, образе жизни, месте жительства. Результаты наблюдения фиксировались в особых журналах, на основании анализа которых составлялась сводка наружного наблюдения.

Основным подразделением охранного отделения считался *агентурный отдел*, который занимался работой с секретной внутренней агентурой. Агентами внутреннего наблюдения являлись лица как состоящие в нелегальной организации, так и косвенно осведомленные о революционно-радикальной деятельности, сотрудничающие с охранным отделением. В целях конспирации, личность секретного сотрудника знали только офицер, который получал от него информацию, начальник охранного отделения и работники Особого отдела в Департаменте полиции.

Начальник охранного отделения на основании поступающей к нему информации осуществлял дальнейшую оперативную разработку. Один экземпляр агентурного сообщения подшивался в дело секретного сотрудника, а другой в папку, в которой хранились сведения о данной партии или к годовому отчету.

14 декабря 1906 года было принято «Положение о районных охранных отделениях», в соответствии с которым вся территория российского государства была разделена на *10 розыскных округов*. В каждом из них учреждалось районное охранное отделение для объединения и руководства политическим сыском. Все жандармские подразделения и органы общей полиции обязаны были исполнять требования начальника районного охранного отделения по розыскной части и по вытекающим из розыска следственным действиям. Таким образом, с принятием Положения складывалась стройная централизованная структура политического сыска России.

Дальнейшему развитию деятельности местных охранных отделений стало **«Положение об охранных розыскных отделениях»**, принятое **9 февраля 1907 года**. Задача этих розыскных органов определялась в «негласном расследовании по делам о государственных преступлениях». В соответствии с § 10 этого Положения и циркуляра Департамента полиции от 3 сентября за № 133935 местные розыскные органы должны были все агентурные сведения, относящиеся к округу районного охранного отделения, по мере их получения немедленно доставлять в последнее с указанием принятых мер и результатов разработки или объяснением причин их неисполнения. Начальники районных охранных отделений, в свою очередь, раз в месяц предоставляли сводку в Департамент полиции. На основании таких сводок составлялись обзоры для высших должностных лиц империи.

Изменяющиеся политические и социально-экономические условия в России требовали от правительства реформирования всего полицейского аппарата империи, приспособления его к новым условиям и заставляли правительство изыскивать пути усиления полиции.

Укрепление полицейских органов царское правительство видело в усилении централизации всех видов полиции, а также повышении роли и *активности политической полиции в борьбе с революционным движением*. В то же время, губернские жандармские управления были фактически независимы, как от Департамента полиции, так и от губернаторов, которым подчинялась общая полиция. Охранные отделения были также отделены от жандармерии, а их взаимодействие не было налажено в должной степени. В борьбу с массовыми антиправительственными выступлениями стала втягиваться и общая полиция.

В начале XX века на Департамент полиции, помимо функции управления полицией, были возложены и иные задачи, а Министерство внутренних дел, в составе которого находился Департамент полиции, должно было выполнять огромный объем работы по совершенно разным направлениям, очень отдаленно связанных с полицейской деятельностью. Исторически такая постановка полицейского дела произошла от смешения в законодательстве «...понятий административной и вообще исполнительной власти с понятием власти полицейской».

Полицейская служба в Российской империи регламентировалась множеством изданных в разное время нормативных актов, в основном ведомственных и во многом устаревших к XX веку. Насущной проблемой стала ***необходимость осуществления кодификации полицейского законодательства***.

С 1906 года почти постоянно работали комиссии по переустройству полицейских сил. Проекты, как правило, сводились к одному – объединению всей полиции под руководством какого-либо органа. После событий 1905 года появился проект реформы полиции, разработанный членом Совета министра внутренних дел действительным статским советником В.Э. Фришем. В нем предусматривалась всеобщая централизация полиции, создание единого Корпуса государственной стражи, объединяющим Корпус жандармов, охранные отделения, все виды общей, ведомственной и частной полиции. Численность полиции предлагалось увеличить из расчета один стражник на 500 городских жителей, а в уездах – на 1000 жителей. Этот проект соответствовал политическому режиму империи, однако, из-за огромных расходов, требуемых на его реализацию, был отвергнут правительством.

Проект реформирования полиции предлагался также директором Департамента полиции А.А. Лопухиным. По этому проекту предусматривалась определенная децентрализация полиции, передача вопросов ее комплектования и управления городским и уездным земским управам. Однако царское правительство не могло в условиях

централизованного управления государственным аппаратом пойти на такие меры.

Существовали и другие прогрессивные проекты реформирования полицейского аппарата в рассматриваемый период. Так, *23 марта 1913 года* Министерство внутренних дел представило в Совет Министров *«Законопроект о преобразовании полиции в Империи»*, которым завершилась работа комиссии под председательством А.А. Макарова (впоследствии Министра внутренних дел). Одним из главных выводов комиссии заключался в том, что на полицию возлагается множество самых разнообразных обязанностей в области гражданского управления, уголовного и гражданского суда, государственного и общественного хозяйства, а иногда технического и частного характера, что «...одна из существенных, если не главная причина неудовлетворительного течения полицейского дела в Империи, коренится в чрезмерном обременении чинов полиции обязанностями, не только не соответствующими ее прямому назначению, но иногда совершенно ей чуждыми». Смысл предлагавшихся изменений сводился к учреждению должности помощника губернатора по полицейской части, которому бы подчинялась вся полиция губернии.

Однако царское правительство не осознавало, чем грозила отсрочка полицейской реформы, не стимулировало ее проведение и все проекты и предложения так ничем и не закончились. Вплоть до февраля 1917 года структура МВД и функции полиции оставались неизменным.

И все же в целях повышения эффективности деятельности полиции, *23 октября 1916 года император утвердил «Положение об усилении полиции в 50 губерниях империи и об улучшении служебного и материального положения полицейских чинов»*. Согласно этому Положению: «...в городских поселениях численный состав полицейских команд определялся из расчета одного городского на 400 жителей обоего пола» [21, 16].

В интересах улучшения качественного состава полицейских кадров этим же актом устанавливались для занятия должностей соответствующие образовательные цензы.

Положение от 23 октября 1916 года явилось своего рода первым шагом в реализации проекта по преобразованию полиции, который был выработан комиссией под председательством А.А. Макарова, так как многое было заимствовано из этого проекта.

Однако, как показали дальнейшие события, время для проведения реформ полицейских органов было упущено и «задача реформирования практически завершилась провалом». В то же время в условиях кризиса в основных сферах политической и экономической жизни страны – одними полицейскими мерами предотвратить разрушение государственно-правовой системы становилось уже в принципе невозможным.

19 июля (1 августа) 1914 г. Россия вступила в войну на стороне Антанты (Англии и Франции) против Германии, Австро-Венгрии и Италии.

Уже в июле 1914 г. Совет министров был наделен чрезвычайными полномочиями. Большинство дел стало решаться им самостоятельно от имени царя.

Правительство проводило курс на победу в войне и мобилизацию капитала. Сложившаяся ситуация определила милитаризацию экономики России. Государственное регулирование экономики приобрело чрезвычайные формы: административные методы регулирования, нормирование цен, таксировка, продовольственная разверстка, реквизиции и т.д.

Учреждалась военная цензура, устанавливался перечень сведений, за разглашение которых определялись различные виды ответственности. Значительная часть страны была объявлена на военном положении. Возрастала и роль правоохранительных органов, выполнявших важные функции охраны фронтовых тылов, борьбы с вражеской агентурой, дезертирством и т.п.

Однако в сознании широких масс населения, мужская часть которого находилось в окопах, представители полиции и жандармерии воспринимались как тепло устроившиеся, отлынивающие от фронтовых тягот и опасностей лица. Это также способствовало, наряду с другими факторами, подготовке революционного слома самодержавной государственной власти и всех её органов.

Таким образом, в начале XX в. полицейская система Российской империи постепенно совершенствовалась, развивались положительные тенденции, сложившиеся еще в XIX в. Некоторые ее службы не уступали уровню организации полицейских структур западных государств. Однако требовалось коренное реформирование российской полиции, ее функций, методов деятельности, правовой регламентации. Подобное реформирование оказалось невозможным в сложных социально-политических условиях. Первая мировая война еще больше усилила напряженность в обществе. Во время Февральской революции 1917 г., когда армия перешла на сторону восставших, только полиция осталась верной самодержавию, за что понесла немалый урон.

3. Особенности организации и основные функции органов по поддержанию правопорядка в период правления Временного буржуазного правительства

В результате февральских революционных событий 1917 г. произошло падение самодержавия в России. Временное правительство стало высшим органом государства, которому оказались подчинены все сохранившиеся имперские государственные учреждения. Началась перестройка государственного аппарата, чему в немалой степени способствовало давление революционных масс. Министерство внутренних дел, являвшееся многоотраслевым и важнейшим ведомством в Российской империи было сохранено, но серьезно реорганизовано. Из 14 учреждений МВД осталось только 4. Для ликвидации и расследования деятельности упраздненного

Департамента полиции была создана специальная комиссия. Министерство внутренних дел не могло работать стабильно в нестабильной обстановке. За 8 месяцев существования Временного правительства сменилось три министра внутренних дел: князь Г.Е. Львов, Н.Д. Авксентьев, А.М. Никитин. Главнейшим направлением деятельности министерства в этот период стало руководство строительством органов местного самоуправления, компетенция и полномочия которых существенно расширились. В начале марта 1917 г. по всей стране создаются комитеты общественной безопасности (КОБ) во главе сначала с направляемыми правительством, а затем выборными, комиссарами.

Разгром полицейских учреждений и необходимость охраны общественного порядка заставило новые органы власти принимать меры по борьбе с преступностью. Уже в Декларации Временного правительства о его составе и задачах от 3 марта, согласованной с Исполкомом Петросовета, была провозглашена задача *«замены полиции народной милицией с выборным начальством, подчиненным органам местного самоуправления»*. Однако стихийный процесс создания новых органов охраны общественного порядка начался еще в конце февраля. *Образование милиции сконцентрировалось в трех местах:*

- в Городской Думе (городская милиция),
- в Совете рабочих депутатов (рабочая);
- в Комитете военно-технической помощи (студенческая).

Вечером 28 февраля в Петрограде были предприняты меры и по организации городской милиции. На заседании Городской Думы было объявлено о создании столичной милиции, начальником которой был избран гласный Думы, архитектор *Дмитрий Андреевич Крыжановский*.

В каждый район города назначался уполномоченный городской милиции для организации районных отделений милиции. Вся городская милиция в этот момент состояла из начальника и нескольких добровольцев.

Но уже 1 марта в «...Городской Думе сформировалось Управление Городской Милиции». Уже на следующий день 2 марта в Управлении городской милиции был составлен проект инструкции для милиционеров. В этом первом «законодательном акте» пытались решить самые злободневные вопросы того дня. В инструкции указывалось, кто подлежит аресту, в каких случаях милиционеру предоставляется право пользоваться оружием, регулировался вопрос о задержании автомобилей и перечислялся целый ряд обязанностей милиционера, начиная с задержания пьяных, грабителей, стреляющих в воздух, чинов полиции, лиц, без полномочий производящих обыски, а также наблюдением за порядком в очередях, спасением утопающих и замерзающих, «призрением находящихся на улицах малолетних». В первом параграфе этой временной инструкции устанавливалось, что «на обязанности милиционера лежит защита всех и каждого от всякого насилия, обид и самоуправства», а последний параграф гласил: «...милиционер должен помнить, что он является исполнительным органом новой Свободной России и обязан противодействовать всем попыткам контрреволюции».

3 марта на первом собрании 50 комиссаров прибывших из всех районов города была утверждена *Инструкция для милиционеров* и на следующий день распечатана и разослана для раздачи милиционерам. Единой форменной одежды сотрудники новой милиции не имели. Им выдавались милицейские удостоверения, а внешним отличительным знаком милиционера была повязка с буквами *ГМ – «городская милиция»*.

Таким образом, уже к 3 марта, в Петрограде появляются первые милиционеры с оружием и повязкой на рукаве с буквами «ГМ», снабженные удостоверениями и инструкцией. На местах были организованы *районные комиссариаты* во главе с избранными населением комиссарами, которые уже поддерживали связь с центром – Управлением милиции. Фактически декларация Временного правительства от 3 марта «...о замене полиции народной милицией с выборным начальством, подчиненным органам местного самоуправления» санкционировала уже свершившийся факт.

В первые дни революции милиция в Петрограде создавалась не только по распоряжению Временного правительства, но и по инициативе еще двух организаций: Совета Рабочих депутатов и Комитета Военно-технической помощи. В соответствии с этим первоначально создались еще две самостоятельные милиционные организации: рабочая и студенческая.

Студенческая милиция возникла по инициативе Комитета Военно-Технической Помощи, общественных и технических организаций. Однако впоследствии, студенческая милиция, проявившая большую инициативу в первые дни революции, перестала существовать как самостоятельная организация, примкнула к городской и фактически растворилась в ней.

Совсем по-другому складывались отношения с рабочей милицией. Еще 28 февраля, в соответствии с постановлением Исполнительного Комитета Петроградского Совета рабочих и солдатских депутатов, на заводах и фабриках начинают организовываться отряды рабочей милиции из расчета по 100 человек на 1000 рабочих, устанавливаются сборные пункты, многие из которых впоследствии станут комиссариатами рабочей милиции.

Рабочая милиция должна была стать вооруженной опорой организующихся Советов рабочих и солдатских депутатов, однако в результате уничтожения полицейских органов, она стала выполнять и функции по охране общественного порядка в первую очередь на территории заводских районов города.

И если городская милиция в первые дни марта была очень малочисленна, то рабочая милиция имела в своем составе тысячи вооруженных рабочих – милиционеров, но не имела общегородского центра.

Работа по подготовке к объединению завершилась формально 7 марта вынесением решения Исполнительного Комитета Петроградского Совета об объединении рабочей милиции с городской при условии «...сохранения за Советом права контроля за кандидатами». Главной задачей рабочей милиции становится *охрана общественного порядка в рабочих районах*. Рабочие

комиссариаты влились в общегородскую сеть, получили от Управления милиции повязки, удостоверения и оружие.

Что касается численного состава всей милиции столицы, то, по свидетельству секретаря Управления милиции, в марте месяце она составляла около 20 тысяч человек и «...состав милиционеров был весьма пестрый... В нем были студенты, рабочие, солдаты, гимназисты, воры, выпущенные из тюрем, обыватели».

Высший состав милиции – комиссары представляли тоже довольно широкий спектр слоев населения. В марте подавляющим контингентом в их составе были адвокаты, но наряду с рабочими, студентами, конторщиками, инженерами встречались и актеры, полковники в отставке. Еще большая пестрота была и в организации самой милиции и комиссариатов, возникших в первые дни революции стихийно, путем общественной инициативы. Совершенно произвольным и случайным было административное деление города. Вносили определенную путаницу и различные названия комиссариатов: их называли где милиционными пунктами, где штабами милиции, где комитетами по охране общественной безопасности [22, 175].

Комиссары также могли называться по-разному: где уполномоченными, где начальниками, где председателями милиционных отделов.

Таким образом, в начальной стадии образования новых органов по поддержанию общественного порядка этот процесс не направлялся новыми органами центральной власти, а проходил во многом под контролем возникших политизированных общественных организаций. Характерной особенностью милиции, организованной в первые дни революции, являлась ее полная децентрализация, выборность - от милиционера до начальника, невозможность использования бывших полицейских чинов, выполнение в основном только функций по охране общественного порядка.

Временное правительство приняло свое первое постановление по вопросу организации власти на местах 5 марта, разослав циркуляр на имя губернаторов с указанием об отстранении их от должности и передаче управления губернией губернскому председателю земской управы. В этот же день следующим циркуляром МВД № 891-932 председатели губернских управ назначались Комиссарами Временного правительства, и здесь же указывалось, что «...Полиция подлежит переформированию в милицию, к чему необходимо приступить местным самоуправлениям».

Временное правительство включило в число первых своих мероприятий законодательного характера и *упразднение Департамента полиции*, и всей связанной с ним системы политического сыска, осуществлявшимся через охранные отделения, корпус жандармов, заграничную агентуру и т.п. В циркуляре МВД № 948-989 от 6 марта губернским комиссаром Временного правительства указывалось: «Временное правительство постановило: корпус жандармов расформировать,

офицеров и нижних чинов направить к воинским начальникам, которые получают соответствующие распоряжения Военного Министра».

Однако, устранив губернаторов и ликвидировав всю дореволюционную полицейскую организацию, Временное правительство осознавало, что «основой всякого государственного устройства является надлежащее устройство исполнительных органов государственной власти, поддерживающих государственный порядок и охраняющих общественную безопасность» и нельзя было создавать вакуум представителей центральной власти на местах. Поэтому в распоряжение правительства по отстранению губернаторов от должности сразу указывалось на должностное лицо, одновременно становившееся официальным комиссаром Временного правительства.

Права и обязанности комиссаров, как исполнительной власти, были аналогичны губернаторским, но на практике комиссары не могли проводить действенную политику по выполнению распоряжений правительства без согласования с общественными исполнительными комитетами и другими местными общественными организациями.

По линии МВД была подготовлена законодательная база по формированию всей системы земств, определены пределы компетенции этих органов. Власть на местах виделась как система земских и городских самоуправлений, с гражданскими комиссарами-прокурорами, контролирующими законность, но не целесообразность их действий.

Постановлением Временного правительства *от 10 марта 1917 г. «Об упразднении Департамента полиции и об учреждении Временного управления по делам общественной полиции»* в составе МВД учреждается Временное управление по делам общественной полиции и по обеспечению личной и имущественной безопасности граждан, но функции его ограничивались ведением дел о личном составе, перепиской с общественными учреждениями по делам, касающимся милиции. На местах организовывалась *земская и городская милиция*. Органы местного самоуправления содержали милицию, управляли ею, избирали начальников городской, уездной, районной, участковой милиции и их помощников. МВД принимало определенные меры по оказанию помощи органам местного самоуправления в организации милиции, решения вопросов с военным ведомством о комплектовании кадров милиции и ее снабжении оружием.

17 апреля Временное правительство приняло подготовленное Комиссией по милиции и муниципальной полиции при МВД *постановление «Об учреждении милиции»* и как приложение к нему *«Временное положение о милиции»*, которое должно было внести единообразие в созданные после революции органы и силы порядка на местах. Положением предусматривалось создание милиции как штатного органа исполнительной власти, комплектуемой по вольному найму.

К ведению милиции относилось:

- принятие мер к прекращению нарушений законов и общественного порядка;
- оповещение населения о распоряжениях центральных и местных властей;
- охрана политических свобод;
- содействие органам власти в исполнении обязанностей;
- выдача гражданам различного рода документов;
- ведение учета населения; составление актов и протоколов по широкому спектру случаев (чрезвычайные происшествия, стихийные бедствия и т.д.);
- охрана исправного состояния дорог, мостов, улиц;
- надзор за порядком движения; обеспечение порядка во время стихийных бедствий [20, 10].

К сожалению, власти не удалось заменить «Временное положение», носящее переходный характер, более серьезным правовым актом. Документ страдал весьма серьезными недостатками: касался работы исключительно наружных служб, не затрагивая устройства милиции Петрограда, Москвы, Киева и Одессы, не обеспечивал единства деятельности органов внутренних дел. Одновременно документ содержал и некоторые противоречия в отношении определения компетенции местных и центральных органов власти. «Временное положение» не сумело создать необходимых условий для деятельности реорганизуемых милицейских органов, что в тех исторических условиях имело далеко идущие последствия.

Министерство внутренних дел путем циркулярных разъяснений, а также и указаниями, дававшимися по отдельным поводам, излагало позицию Временного правительства по недопустимости самоуправных действий населения по отношению к отдельным лицам и о мерах борьбы с самоуправством в области аграрных отношений. По поводу освобождения лиц местной администрации, Временное правительство в своем издании от 5 марта 1917 года постановило «...освободить всех лиц местной администрации, заключенных под стражу во время государственного переворота без ордеров соответствующей власти, если к означенным лицам не предъявлено обвинения в совершении преступных деяний», а в журнале от 7 марта было опубликовано постановление «...предписать циркулярно-правительственным местам и лицам производить аресты лишь по уполномочию судебной власти или Временного правительства».

В соответствии с заявлениями Временного правительства о неприкосновенности частной собственности Управление по делам милиции принимало соответствующие по возможности меры к охране владельцев захватываемых имуществ, руководя в этом направлении деятельностью губернских и уездных комиссаров, которым давались указания на необходимость воздействия на местные уездные и волостные комитеты по разъяснению им недопустимости самовольных захватов и вообще насильственных действий против земельных собственников.

Отдельные исследователи делают вывод, что Главное управление по делам милиции МВД, кроме охраны общественного порядка, *руководило политическим сыском, собирало материалы об аграрном и рабочем движении*. Однако усматривать в этом возрождение институтов старой полиции, все же представляется не совсем обоснованным.

К октябрю 1917 года в большинстве районов России *милиции*, которую предусматривало Временное положение, *так и не было создано*. В отчете Главного управления по делам милиции, составленному в октябре 1917 года, указывалось: «...милиции, как органа исполнительной власти достаточно организованного и вполне приспособленного к выполнению тех задач, которые возлагаются на него законом, не существует нигде».

В губерниях, городах и уездах России, отдаленных от ее политических центров милиция отличалась самыми разнообразными формами, и ее организация всецело зависела или от новых органов власти, возникших в первые дни революции, или же от инициативы самого населения в уезде, волости, селе. Учреждались милиционные формирования на местах порой еще раньше, чем создавались органы новой власти, и сопровождалась отстранением от должности полицейских, а зачастую и физическим устранением их. Попытки Главного управления по делам милиции упорядочить организацию милиции на местах, придать ей однообразный характер в большинстве своем желаемого результата не принесли и, как правило, милиция на местах оставалась функционировать в тех же первоначально созданных формах.

В организации волостной и сельской милиции имелись те же черты, что и в городской, и в уездной милиции. Обычно милиционеров и их начальников, что характерно для сельской местности, выбирал волостной или сельский сход. Во главе каждого селения должен был стать сельский милиционный комитет, выше образовывались волостной и уездный милиционные комитеты. Подобная система существовала во многих уездах.

Помимо несогласия местных самоуправлений с основными положениями Постановления существовал и целый ряд объективных причин, не позволявших организовать милицию в соответствии с Временным положением. К ним можно отнести и дефицит лиц мужского пола из-за продолжавшейся войны, и отсутствие у городских дум и земств необходимых средств на содержание милиции, и неудовлетворительное вооружение и обмундирование милиции, а также невозможность использования прежних полицейских чинов и отсутствие подготовки кадров на замещение должностей по милиции.

Перед министерством внутренних дел, помимо разработки законодательной базы по организации полицейских учреждений на местах, стояли вопросы, относящиеся к их устройству, не предусмотренных Положением от 17 апреля, и в первую очередь вопросы создания:

– органов ведающих охраной порядка и безопасности на железных дорогах;

– органов уголовного розыска.

Вопрос по организации охраны общественного порядка и безопасности на железнодорожном транспорте требовал от министерства внутренних дел незамедлительного разрешения.

Все попытки выработать единое *Положение по организации железнодорожной милиции* и подчинить ее органам государственной власти встречали открытое противодействие со стороны центрального органа профессиональных союзов железнодорожников – Исполнительного комитета Всероссийской конференции рабочих и служащих железной дороги. В результате этой борьбы закон о железнодорожной милиции так и не был принят, а организация общественного порядка и безопасности на железнодорожном транспорте так и не нашла своего должного разрешения.

Одним из актуальных вопросов, ставшим перед МВД Временного правительства при формировании милиции, являлся *вопрос о приеме в нее сотрудников прежней царской полиции*. Уже в первой половине марта в Министерство внутренних дел начало поступать значительное количество ходатайств со стороны бывших членов полиции и корпуса жандармов об определении их на службу в милицию и в войска.

Циркуляром МВД № 25063 от 24 марта все чины полиции до сего времени не уволенные, но не принятые в состав милиции, в том числе исправники и полицмейстеры были уволены, а прием на службу в милицию всецело предоставлялся губернским комиссарам «...по соглашению с местными самоуправлениями земскими, городскими принадлежности или заменяющими их гражданскими комитетами».

Необходимо отметить, что оставление бывших полицейских на прежних должностях являлось довольно редким исключением, и желание служить бывших чинов полиции новой власти оставалось в большинстве случаев не удовлетворенным. В своих циркулярах, выступлениях в средствах массовой информации и перед гражданами ответственные руководители демократического правительства также обосновывали необходимость передачи полномочий решения подобных проблем в губернии. Но «порядок увольнения от должности прежних чинов полиции» разрабатывался «в центре». В результате, продолжение службы полицейскими оказалось в подавляющем большинстве случаев невозможным. Старые сотрудники и их семьи стали жертвой политической борьбы, в результате которой в обществе возобладали устойчивые антиполицейские настроения. Формирование милиции органами местного самоуправления в большинстве местностей не завершилось, частично из-за недостатка лиц, желавших служить в милиции, частично из-за противодействия со стороны организованной в первые дни революции рабочей милиции.

С самого первого дня создания полицейских структур Министерство внутренних дел старалось подчеркнуть аполитичность создаваемых органов.

Более терпимые отношения в ходе Февральских событий было проявлено к сыскной полиции, но вместе с тем волна погромов полицейских

участков затронула и сыскные отделения и в большинстве городов России эти органы прекратили свою деятельность. В первые дни революции высказывались мнения, что сыскная полиция не нужна, и что ее функции может осуществлять общая полиция. Но уже вскоре московский комитет общественных организаций заявил, что «...сыскные отделения как учреждения, ограждающие безопасность граждан, будут действовать и при новой власти».

МВД Временного правительства в отношении сыскной полиции высказалось за ее *выделение из состава полиции*: «...Сыскные отделения будут выделены из состава полиции и переданы в ведение Министерства юстиции». О необходимости сохранения сыскных отделений на местах и возобновлении ими деятельности по делам уголовного розыска указывалось в *циркуляре МВД № 25234 от 6 апреля 1917 года*. Комиссарам Временного правительства предписывалось сыскные отделения, ведающие уголовным розыском, не упразднять, а передать в будущем Министерству Юстиции. Кроме этого давалось указание комиссарам «...озаботиться, чтобы учреждения эти, столь необходимые для обеспечения гражданам безопасности, возобновили свою деятельность как можно скорее». В очерке о деятельности МВД по вопросу об устройстве уголовно-розыскных органов говорилось, что согласно указаниям министерства во многих городах к июню месяцу такие органы уже действуют в составе местных городских милиций и на содержание их были отпущены средства, ассигнованные по МВД на содержание сыскных отделений и на сыскные расходы.

В столицах и ряде других районов сыскная полиция была переименована сначала в уголовную, затем в уголовно-розыскную полицию и должна была действовать под наблюдением прокуратуры и представителей адвокатуры, рекомендованных советом адвокатов. В целом же процесс создания заново структур уголовного розыска так и остался незавершенным. Единственным законодательным актом, регулирующим деятельность уголовного розыска, стало Положение о Петроградском столичном управлении уголовного розыска от 11 июля 1917 года, а в остальных местностях страны эти органы функционировали стихийно, под руководством местных самоуправлений или в структуре общей милиции. Какого-либо единообразия в вопросе по борьбе с преступностью выработано не было, и она осуществлялась в самых разнообразных формах. В отдельных городах, где уцелели сыскные отделения, они начинали восстанавливать свою деятельность, в других – для выполнения этих функций из состава общей милиции выделялись наиболее грамотные и подготовленные лица.

В целях устранения разрушительных последствий февральских событий, и возобновления борьбы с преступностью, Временным правительством 20 июня 1917 года было принято специальное *постановление «О порядке восстановления уголовных дел общей подсудности, уничтоженных во время событий, происшедших в конце февраля и в начале марта 1917 года»*.

Однако деятельность Министерства внутренних дел по созданию специальных органов для раскрытия преступлений, укомплектованных профессионалами, снабженных специальной техникой и методикой раскрытия преступлений так и не была завершена. Это объясняется в первую очередь тем, что не только на местах, но даже центральный орган – Главное управление по делам милиции испытывало острейший недостаток как в профессионалах в данном деле, так и в необходимых документах, регламентирующих деятельность уголовного сыска.

После упразднения наряду с общей полицией и целого ряда специальных полиций, существовавших до революции, возникли проблемы в обеспечении правопорядка в тех областях, где они их выполняли. Положение о милиции от 17 апреля не регламентировало вопросы «об охране безопасности и порядка на отдаленных приисках и на важнейших водных путях сообщения, об охране портовых территорий, о праве частных учреждений и лиц содержать на свои средства особую охрану принадлежащих им предприятий и имущества».

Поэтому инициатива создания органов по охране порядка и безопасности в этих сферах перешла в отдельных случаях в руки местных администраций, тем самым, выводя создаваемые органы из-под контроля государственных структур.

Однако такая организация охраны порядка и безопасности не была общепринятой. Отдельные районы высказывались за полную ликвидацию специальных видов милиции и ходатайствовали перед министерством внутренних дел «...о совершенной ликвидации кадров горнополицейской стражи и распространении на прииски действий уездной милиции». В то же время, учитывая значительную отдаленность приисков от населенных пунктов и неудовлетворительное состояние уездной милиции, фактически охрана порядка и безопасности в этих районах никем не осуществлялась.

Недостаточная активность министерства внутренних дел по созданию и руководству органами по обеспечению правопорядка объясняется с другой стороны еще и тем, что на Министерство и Управление по делам милиции с первых дней их формирования был возложен огромный объем работы чисто административного свойства, а именно:

- по вопросам, связанным с применением действующего паспортного устава и правил о порядке выдачи заграничных паспортов, утвержденных 25 октября 1916 года;
- о надзоре за военнопленными и водворенными в определенные местности подданных воюющих с Россией держав;
- о порядке использования военнопленных в качестве рабочей силы;
- о судьбе лиц, высланных в отдаленные местности по подозрению в шпионстве;
- о борьбе с дезертирством и по целому ряду других вопросов по предварительному сношению с другими ведомствами.

- наряду с этими вопросами Управлению по делам милиции приходилось решать целый ряд вопросов, связанных с ликвидацией старых полицейских учреждений.

Вследствие реализации идеи децентрализации институтов государственной власти, основными принципами в формировании органов по обеспечению правопорядка являлись их передача и подчиненность органам местного самоуправления, выборность должностных лиц – начальников милиции, создание коллегиальных совещательных органов из представителей различных учреждений и организаций, невозможность использования бывших чинов полиции.

Неудовлетворительное состояние дел по формированию органов милиции на местах подтвердила и ревизия, проведенная чиновниками Главного управления по делам милиции в июле – августе 1917 года. Во многих городах милиция была не укомплектована, милиционеры не знали своих прав и обязанностей, слабо владели оружием. Средств, выделенных из местного бюджета на содержание милиции, не хватало, и в результате возникала порой угроза забастовки милиционеров. В отдельных уездах милиции реально так и не было организовано. Фактически проведенная ревизия с полной очевидностью доказала полную несостоятельность этой милиции в делах охраны порядка и безопасности.

Таким образом, система создаваемых новых органов власти с самого начала не была единой. Подобно тому, как в столице вместе с Временным правительством существовал и Петроградский совет, в губерниях одновременно с созданием комитетов общественных организаций создавались также самостоятельные Советы рабочих депутатов, Советы солдатских депутатов, а затем и Советы крестьянских депутатов.

Надо отметить, что жесткая централизация, характерная для старого царского аппарата Министерства внутренних дел была значительно утрачена.

Осознавая, что милиции в стране фактически нет и пытаясь спасти создавшееся положение, 11 октября 1917 года по военному министерству издается приказ о привлечении армии к обеспечению порядка внутри страны. По требованию комиссаров Временного правительства, в соответствии с этим приказом, командиры воинских частей должны были направлять на службу в милицию лучших офицеров и георгиевских кавалеров. Однако к этому времени Временное правительство фактически потеряло реальное управление страной, и приказ этот на практике так и не был реализован.

Неудачные меры Временного правительства по созданию государственной власти на местах объясняется еще и тем, что в такие переходные периоды становится обычным явлением назначение на служебные посты людей, ранее по характеру работы не связанных с данным видом государственной службы.

Таким образом, формируя народную милицию, подчиненную органам местного самоуправления, в том числе и комитетам общественной безопасности, Временное правительство не учитывало, что отсутствие

оптимальной взаимосвязи между центральными и местными органами власти объективно ослабляли всю систему исполнительной власти в стране. Одной из причин низкой эффективности народной милиции была ее децентрализация. Демократизация и децентрализация оказались взаимосвязанными: шедшая снизу, от народных масс, демократизация становилась более действенной в условиях децентрализации. Эти две тенденции сами по себе не были разрушительными для страны, но в условиях социально-политического кризиса, ослабляли центральную власть, способствуя его нарастанию.

В начале XX века произошли существенные изменения в государственном строе Российской империи. Манифест 17 октября 1905 года объявил политические права и свободы, учреждение законодательной Государственной Думы и др. В начале XX века создаются специальные органы, которые занимались оперативно-розыскной работой. 6 июля 1908 г. был принят закон «Об организации сыскной части», в соответствии с которым в городах и уездах при полицейских управлениях были созданы сыскные отделения. В задачу этих органов входили оперативно-розыскные мероприятия и производство дознаний по уголовным делам.

В начале XX в. полицейская система Российской империи постепенно совершенствовалась, развивались положительные тенденции, сложившиеся еще в XIX в. Некоторые ее службы не уступали уровню организации полицейских структур западных государств. Однако требовалось коренное реформирование российской полиции, ее функций, методов деятельности, правовой регламентации. Подобное реформирование оказалось невозможным в сложных социально-политических условиях. Первая мировая война еще больше усилила напряженность в обществе. Во время Февральской революции 1917 г., когда армия перешла на сторону восставших, только полиция осталась верной самодержавию, за что понесла немалый урон.

Формируя народную милицию, подчиненную органам местного самоуправления, в том числе и комитетам общественной безопасности, Временное правительство не учитывало, что отсутствие оптимальной взаимосвязи между центральными и местными органами власти объективно ослабляли всю систему исполнительной власти в стране. Одной из причин низкой эффективности народной милиции была ее децентрализация. Демократизация и децентрализация оказались взаимосвязанными: шедшая снизу, от народных масс, демократизация становилась более действенной в условиях децентрализации. Эти две тенденции сами по себе не были разрушительными для страны, но в условиях социально-политического кризиса, ослабляли центральную власть, способствуя его нарастанию.

Создавая народную милицию по образцу муниципальной полиции в странах Западной Европы, правительство не учитывало, что в этих странах наряду с ней существуют органы государственной безопасности, национальные полицейские силы, специализированные внутренние войска, а

также боеспособная армия. Временное правительство, не обладавшее такими силовыми структурами, вынужденно было использовать народную милицию как вооруженную опору своей власти. Не сумело центральное правительство поставить под контроль альтернативные вооруженные формирования в стране – домовые комитеты, отряды Красной гвардии, рабочую милицию [23, 117].

РАЗДЕЛ 9. ОРГАНЫ ОХРАНЫ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА И БОРЬБЫ С ПРЕСТУПНОСТЬЮ В ПЕРИОД СТАНОВЛЕНИЯ СОВЕТСКОЙ ВЛАСТИ

Победой Февральской революции 1917 года завершилась эпоха самодержавия в России. Всего восемь месяцев находилось у власти Временное правительство, показав за это короткое время свою несостоятельность.

25 октября (7 ноября) 1917 года вооруженное восстание в Петрограде солдат гарнизона, матросов Балтийского флота и рабочих-красногвардейцев победило. Буржуазное Временное правительство было свергнуто, власть перешла в руки Советов.

Установление Советской власти вызвало отчаянное сопротивление отстранённых от управления страной и лишённых собственности привилегированных классов, социальных групп и сословий. Пытаясь вернуть утраченные позиции, они оказали ожесточенное: вооруженное, политическое, экономическое и идеологическое противодействие в социально-экономическом преобразовании общества. Вскоре эта ожесточённая борьба при активной поддержке империалистических государств переросла в гражданскую войну и военную интервенцию.

Одним из необходимых условий защиты революции и успешного строительства нового общества в этот период являлось наведение и поддержание в стране твердого революционного порядка. Эта задача была возложена на специальные органы, в том числе и рабоче-крестьянскую милицию.

1. Формирование и деятельность органов внутренних дел Советского государства после Октябрьской революции

25–26 октября (7–8 ноября) 1917 г. на II Всероссийском съезде Советов было создано однопартийное большевистское правительство – *Совет Народных Комиссаров* (СНК), которое состояло из тринадцати наркоматов, включая Народные комиссариаты внутренних дел (НКВД) и юстиции (НКЮ) РСФСР. Председателем СНК был избран В.И. Ленин. Первым наркомом внутренних дел стал Алексей Иванович Рыков, несмотря на то, что этот пост он занимал всего девять дней, при его участии было принято *Постановление НКВД РСФСР «О рабочей милиции» от 28 октября (10 ноября) 1917 г.*, которое стало правовой основой советской милиции. В нем говорилось, что все Советы рабочих и солдатских депутатов учреждают рабочую милицию, которая и находится в их ведении, а также предопределялось всем военным и гражданским властям содействовать ее вооружению. Конкретные организационные формы и структуру это постановление не регламентировало.

Рабочая милиция не была штатным государственным органом, т.к. по марксистской теории с победой социалистической революции экономические

и социальные корни преступности будут серьезно подорваны, следовательно, функции армии и полиции переходят к вооруженному народу для поддержания элементарного порядка.

По предложению председателя СНК 17 (30) ноября 1917 г. народным комиссаром внутренних дел был назначен *Григорий Иванович Петровский*. В состав первой коллегии НКВД вошли Ф.Э. Дзержинский, М.Я. Лацис, М.С. Урицкий, И.С. Уншлихт. Члены коллегии НКВД возглавили работу по формированию аппарата наркомата и организовывали его функционирование.

В процессе его создания и выработки структуры возникли значительные проблемы. Многие старые чиновники по своим убеждениям не хотели служить новой власти, а новые были просто не компетентны. Служащие дореволюционных министерств, включая МВД, объявили саботаж и не выходили на работу. Однако после решения Коллегии НКВД об увольнении саботажников, лишении их пенсий и привлечении к принудительным работам, большинство чиновников вернулись на свои рабочие места.

3 (20) декабря 1917 г. создается *Всероссийская чрезвычайная комиссия* (ВЧК) со структурными подразделениями на местах для борьбы с контрреволюцией и саботажем.

Многофункциональность наркомата внутренних дел, охватывающая своей деятельностью обширный круг предметов ведения, предопределила его структуру. Она вначале состояла из следующих подразделений:

- отделы местного управления и местного хозяйства,
- финансовый отдел,
- иностранный отдел,
- отдел беженцев,
- ветеринарный отдел,
- отдел по управлению медицинской частью,
- бюро печати,
- контрольно-ревизионная комиссия.

Такое разнообразие функций дает основание утверждать, что НКВД того периода занимался внутренними делами государства в широком смысле слова. И хотя они включали в себя задачи, возникшие в связи с изменением государственного строя, можно считать, что имело место прямое заимствование организационной структуры у дореволюционного министерства внутренних дел.

Вместе с тем, вскоре часть функций НКВД, как руководство статистикой, медициной, ветеринарией, делами печати и некоторые другие были переданы в другие ведомства.

На НКВД, после победы октябрьской революции, было возложена основная задача реального создания повсеместно органов новой власти – Советов. Для реализации этой задачи в составе НКВД был создан отдел местного управления. В первоначальный период создания органов советской

власти во многих регионах РСФСР функционировали еще царские земские и городские органы самоуправления параллельно с Советами. Регламентацией и координацией работы этих дореволюционных органов также занимался наркомат внутренних дел.

НКВД был наделен:

- законодательными функциями по изданию правовых актов, определяющих конкретную организацию и функционирование Советов,
- занимался организацией практической работы по строительству Советов на местах,
- охрана общественного порядка и борьба с преступностью,
- руководство местными органами власти, медицинской, статистической, воинского призыва, миграционной.

В начале декабря 1917 года на заседании коллегии НКВД был рассмотрен вопрос об организации отделов наркомата. Первоочередной задачей стал подбор руководителей основных подразделений центрального аппарата. Сотрудников аппарата подбирали из студентов Петроградского университета, Электротехнического института, рабочих Путиловского завода. Естественно, не имея навыков работы в государственном учреждении, они испытывали серьезные трудности. Тем не менее, постепенно аппарат стал функционировать.

В феврале 1918 г. декретом СНК и ВЦИК РСФСР о суде № 2 организуются *следственные комиссии* при местных Советах, осуществляющие предварительное следствие.

К середине 1918 года в НКВД действовало уже 11 отделов с более чем 400 штатными сотрудниками. Рабочая милиция некоторое время выполняла функции органа охраны общественного порядка и военной силы. Она представляла собой разновидность всеобщего вооружения сознательной части пролетариата, трудящихся, пролетарской милиции для поддержания революционного порядка и законности. Так, на начальном этапе государственного строительства полагал В.И. Ленин. Данная идея реализовывалась на местах по-разному. В основном правопорядок обеспечивали: в Петрограде – отряды Красной гвардии, которыми руководил Комитет охраны города во главе с К.Е. Ворошиловым, в Вологодской губернии – отряды порядка и охраны, в Самаре – рабочие отряды, в Пермской губернии – рабочие и крестьянские дружины, как правило, на основе добровольности. В некоторых городах вводилась милицейская повинность, то есть принудительное поочередное дежурство беднейших слоев населения. Дежурство было суточным с сохранением содержания по месту основной работы. Все эти формирования состояли из рабочих и крестьян и охраняли революционный порядок, права и безопасность трудящихся.

На практике эффективно бороться с профессиональной преступностью и обеспечить должный общественный порядок, вооруженные формирования трудящихся, конечно не могли. Тем более что по количеству совершаемых

преступлений дореволюционная Россия занимала одно из первых мест в мире, причем удельный вес организованной, профессиональной преступности был достаточно высок, а период правления Временного правительства, только усугубил эти показатели. Необходимо было создавать штатные государственные органы.

В марте 1918 года СНК РСФСР предложил НКВД разработать положение о советской милиции как штатном государственном органе. В мае Коллегия НКВД определила, что милиция существует, как постоянный штат лиц, который организуется независимо от Красной Армии со строгим разграничением функций. Придавая большое значение профессиональной подготовке кадров милиции, в этом же месяце наркомат открывает Московскую школу командного состава милиции.

В мае месяце по стране прокатилась волна антисоветских мятежей, в подавлении которых вместе с Военно-революционным комитетом (ВРК), ВЧК и Красной гвардией приняла и милиция.

21 августа 1918 года Совнарком рассмотрел проект «Положения о советской милиции» и поручил НКВД по согласованию с НКЮ переработать его, сделав упор на борьбу с уголовной преступностью, поддержание санитарного порядка и контроль исполнения предписаний местных властей.

Важным событием в истории милиции явился 1 съезд председателей губернских Советов, проходивший в Москве 30 июля-1 августа 1918 г. Съезд подвел итоги строительства органов милиции на местах. В докладах Народного комиссара внутренних дел Г. И. Петровского и ответственного работника наркомата А. М. Дижбита были рассмотрены вопросы о характере милиции, ее задачах и формах организации, о взаимоотношении с другими ведомствами, уточнено правовое положение милиции. Представитель Петроградской губернии высказался против привлечения к несению службы местного населения на общественных началах, основываясь на некотором опыте и трудностях, возникающих при этом.

В связи с осложнением военно-политической обстановки в стране и на фронтах Гражданской войны, иностранной интервенции, выступления эсеров, НКВД 17 августа разъяснило Советам республики, что работники милиции независимо от занимаемых должностей при мобилизации подлежат призыву в армию на равных условиях со всеми трудящимися РСФСР и никаких льгот по отсрочке не имеют.

ВЦИК и коллегия НКВД 22 сентября утверждают единую форму обмундирования для советской милиции, выделив средства на ее изготовление.

Таким образом, историческая обстановка потребовала от лидеров большевиков отказаться от идеи всенародной милиции и перейти к организации постоянного штатного государственного органа построенного на профессиональных началах.

2. Деятельность органов внутренних дел в годы гражданской войны

Организация постоянного штатного государственного органа построенного на профессиональных началах было оформлено *12 октября 1918 г. инструкцией НКВД и НКЮ «Об организации советской рабоче-крестьянской милиции»*. Инструкция объявила организационную структуру милиции на территории всей РСФСР. Основными звеньями местного аппарата милиции являлись губернские и уездные управления. Столицы, губернские и другие крупные города имели свои отдельные управления милиции, но с особого разрешения НКВД. Местные органы милиции находились в двойном подчинении – соответствующих исполкомов Советов и вышестоящих органов милиции. Низовым звеном аппарата милиции являлся участок, впоследствии с ноября 1918г. – район, во главе с начальником, в ведении которого находились старшие милиционеры и милиционеры.

Формирование основных звеньев рабоче-крестьянской милиции (РКМ) происходило до 1920 г. В это время создавались штатные государственные органы охраны общественного порядка, построенные на профессиональных началах. Особенностью Инструкции являлось прямое закрепление в ней классового характера советской милиции, что нашло свое отражение в ее названии – «рабоче-крестьянская». А также в ее основных задачах: стоять на страже интересов рабочего класса и беднейшего крестьянства, охранять революционный порядок и гражданскую безопасность трудящихся.

Рабоче-крестьянская милиция являлась исполнительным органом центральной власти на местах. В организационном отношении милиция строилась на основе принципа двойного подчинения: ее органы находились в непосредственном ведении местных Советов и подчинялись общему руководству Народного комиссариата внутренних дел. Центральным органом рабоче-крестьянской милиции первоначально было Управление милиции, входящее как подраздел в состав отдела местного управления НКВД РСФСР. Однако масштабы преступности и состояние Гражданской войны в стране, когда встал вопрос о самом существовании государства потребовали превращения УМ в самостоятельное звено Наркомата внутренних дел, и в октябре 1918 года управление было реорганизовано в Главное управление милиции (Главмилиция), первым ее заведующим стал А.М. Дижбит.

Главное управление осуществляло общее руководство деятельностью советской милиции. Оно издавало приказы и инструкции, определявшие как политическую, так и техническую сторону работы, и контролировало деятельность учреждений и органов милиции на местах. Губернские управления милиции являлись одновременно местными органами НКВД и органами губернского исполнительного комитета Советов рабочих, красноармейских и крестьянских депутатов. Компетенция губернских управлений милиции по основным направлениям их деятельности была аналогична компетенции Главного управления милиции.

Как на весь наркомат, так и на милицию с самого начала был возложен *широкий круг задач*, который определил и ее основные обязанности, объявленные в Инструкции НКВД и НКЮ РСФСР об организации советской рабоче-крестьянской милиции от 12 октября 1918 года. Эти задачи можно разделить на три группы:

1) Милиция охраняет советский государственный и общественный строй, обеспечивает выполнение предписаний советских законов. Она обязана строго следить за исполнением всеми гражданами декретов и распоряжений органов власти по учету, распределению и соблюдению твердых цен на продукты промышленности и сельского хозяйства, своевременно оповещать население о распоряжениях органов власти и содействовать советским государственным органам в осуществлении возложенных на них обязанностей.

2) РКМ поддерживает строгий революционный порядок в общественных местах. При нарушениях ее работники были обязаны составлять акты, фиксировать преступления и происшествия, принимать меры по их пресечению. Милиция была обязана принимать меры к обеспечению порядка и безопасности во время стихийных бедствий (пожаров, наводнений и т.п.), оказывать помощь при несчастных случаях, привлекать к содействию граждан. На нее также возлагалось: наблюдение за санитарией и благоустройством на улицах, площадях, осуществление надзора за порядком движения на дорогах, выдача удостоверений личности, трудовых книжек и других справок и свидетельств.

3) Милиция организует борьбу с преступностью, осуществляя разработки и проведения оперативно-розыскных мероприятий, а также непосредственное участие в предварительном расследовании и оказание содействия судебным органам в исполнении приговоров [23, 117].

В области предварительного расследования деятельность милиции выражалась в осуществлении дознания по уголовным делам, выполнения поручений судебных и следственных органов по задержанию и доставке в суд или для допроса обвиняемых и подозреваемых, производства обысков, осмотров, выемок, как по постановлениям народных судов и следственных комиссий, так и по своей инициативе. Свои действия милиция должна была выполнять с обязательным оформлением соответствующих процессуальных документов.

17 октября 1918 г. Коллегией НКВД РСФСР был утвержден текст *«Обязательства милиционера советской милиции»*, которое по существу было первой присягой.

Большое значение для усиления милицейского аппарата и очищению его от случайных людей имели созданные в октябре 1918 г. Инспекторский отдел ГУМ и губернские инспекторские подотделы. В «Положении об инспекции милиции» указывалось, что основными задачами губернских инспекторских подотделов являются:

- контроль за соблюдением социалистической законности работниками милиции, изучение особенностей организации службы на местах;
- проверка боеготовности, состояния дисциплины и политико-воспитательной работы с личным составом;
- разбор жалоб и заявлений граждан на работу милиции, руководство политико-воспитательной работой в школах и на курсах милиции, организация лекций для милиционеров, устройство библиотек, распространение литературы.

Сотрудники уголовного розыска, как и все работники советской милиции, испытывали большие трудности в организации борьбы с преступностью. Еще 19 июля (1 августа) 1917 года Постановлением Временного правительства Петроградская сыскная полиция была ликвидирована и создано Петроградское Столичное управление уголовного розыска, в котором продолжали работать прежние сотрудники. Штатом предусматривалось 475 различных должностей. После Октябрьского переворота значительная часть сотрудников уголовного розыска покинули работу. К 1 февраля 1918 г. в составе уголовного розыска числилось 120 человек. Уничтожение архивных дел и картотек на уголовников-рецидивистов значительно затрудняло работу по выявлению профессиональных преступников и их поимке.

Все эти причины не могли не сказаться на росте числа преступлений и недостаточно эффективной борьбе с правонарушениями в стране. В Петрограде только в июле 1918 г. было совершено 16 убийств, 965 краж, 48 человек пропали без вести, число задержанных достигло 2267 человек. В августе ежедневно совершалось свыше 100 различных правонарушений. Имевшиеся до этого в ряде крупных городов страны органы уголовного розыска были децентрализованы и действовали под руководством местных Советов.

Система уголовно-розыскных органов в масштабе всей республики возникла после принятия 5 октября 1918 года постановления коллегии НКВД «Об организации отделений уголовного розыска как части единого милицейского аппарата», которое и стало правовой основой строительства советского уголовного розыска. В соответствии с этим положением органы уголовного розыска учреждались в городах с населением не менее 40–45 тыс. человек «для охраны революционного порядка путем негласного расследования преступлений уголовного характера и борьбы с бандитизмом». При губернских и городских управлениях милиции создавались отделения уголовного розыска.

Для общего руководства УР в составе Главмилиции создали Центральное управление уголовного розыска (Центророзыск) на правах отдела. Центророзыск разработал план реорганизации всего уголовно-розыскного дела в России на основах единообразного его ведения. По существу, речь шла не о реорганизации, а о создании нового аппарата. В

одном из отчетов Центро розыска отмечалось, что фактически розыскного аппарата не было, взаимосвязи между учреждениями также не было, как и регистрации преступников, личный состав был ниже удовлетворительного.

Руководство Главмилиции указывало на необходимость усиления технического оснащения органов уголовного розыска, совершенствования знаний и профессиональных навыков работников. Стали приниматься меры по налаживанию дактилоскопического учета, фотографированию на основе единых правил, обучению в стационарных школах.

Так, в Петрограде в октябре была организована школа отдела наружной охраны Комиссариата по внутренним делам на 200 слушателей, а в Москве в ноябре школа командного состава провела первые выпускные экзамены и была преобразована во Всероссийскую школу инструкторов милиции при ГУМ на 300 слушателей.

В распоряжении Московского уголовного розыска (МУР), лучшего по тем временам, была машина, три служебно-розыскных собаки, фотолаборатория, дактилоскопическая картотека и оружие, изъятое у преступников.

Несмотря на скудость материально-технического снабжения уголовного розыска и милиции в целом, низкий общеобразовательный уровень сотрудников, а порой и его отсутствие, первые сотрудники милиции показывали образцы выполнения служебного долга и подлинного героизма.

К концу 1918 г. Главмилиция потребовала очистить ряды уголовно-розыскных отделений от бывших полицейских, участвовавших в политическом сыске, хотя бы и незаменимых специалистов. На местах начали освобождаться от всех бывших полицейских, что нанесло урон, прежде всего, в обучении приемам и методам расследования и задержания преступников.

Главное управление милиции, продолжая нарабатывать правовую базу деятельности милиции, в декабре 1918 г. разработало и утвердило: *Общую инструкцию милиционерам, Инструкцию районным начальникам и их помощникам. Инструкцию старшим и дежурным по району милиционерам. Инструкцию об употреблении оружия.* Эти инструкции были одобрены Первым Всероссийским съездом заведующих губернскими и городскими управлениями милиции, они конкретизировали и расширили границы деятельности милиции.

Коллегия НКВД в феврале 1919 г. изыскала средства на организацию регистрационного и дактилоскопического бюро и музея, где предстояло обучать агентов УР научным методам расследования преступлений, а также для кабинета судебной экспертизы.

Вывод: 12 октября 1918 г. инструкцией НКВД и НКЮ «Об организации советской рабоче-крестьянской милиции» был организован постоянный штатный государственный орган, построенный на профессиональных началах. Формирование основных звеньев рабоче-крестьянской милиции (РКМ) происходило до 1920 г. На милицию с самого

начала был возложен широкий круг задач, который определил и ее основные обязанности, объявленные в Инструкции НКВД и НКЮ РСФСР об организации советской рабоче-крестьянской милиции от 12 октября 1918 года. 17 октября 1918 г. Коллегией НКВД РСФСР был утвержден текст «Обязательства милиционера советской милиции», которое по существу было первой присягой.

3. Организация и деятельность советской рабоче-крестьянской милиции

С 30 марта 1919 г. по 6 июля 1923 г. Наркомат внутренних дел РСФСР возглавлял *Феликс Эдмундович Дзержинский*, который одновременно был главой ВЧК–ГПУ, с этого времени общеуголовная милиция была жестко встроена в политические репрессии. В республике происходит рост уголовных преступлений, терактов, уровень детской преступности в годы войны вырос в полтора раза. VIII съезд РКП (б) в марте 1919 г. в своей резолюции по военному вопросу определил, что милиция переносится на классовую основу и превращается в советскую милицию.

Важнейшим документом, определившим организацию и задачи милиции в условиях военного времени, был *декрет СНК от 3 апреля 1919 г. «О советской рабоче-крестьянской милиции»*. Согласно декрету подлежавшие призыву в Красную Армию сотрудники милиции считались мобилизованными. Из их числа треть рядового и пятая часть комсостава должны были постоянно находиться в действующей армии. При приближении фронта к месту постоянной дислокации милицейских частей решением реввоенсоветов фронтов и армий милиция в полном составе привлекалась к участию в боевых действиях совместно с частями Красной Армии. Законом предусматривалось улучшение боевого обеспечения милиции, и обязательное обучение личного состава военному делу. Милиция переводилась на государственный бюджет, личный состав подчинялся воинской дисциплине, вводилось обязательное обучение военному делу в соответствии с армейскими уставами. Декрет подробно регулировал порядок привлечения работников милиции в действующую армию, что освободило милицию от специальных мобилизаций.

Для скорейшей практической реализации названного декрета 15 апреля 1919 года НКВД направил на места циркуляр, который потребовал приступить к обучению милиционеров военному делу, преимущественно, как пехоту и перестроить органы милиции по уставам и наставлениям, принятым в Красной Армии.

Во время Гражданской войны от четкой работы транспорта зависел, как выпуск военной продукции, так и доставка ее в районы боевых действий, а также своевременная передислокация войск Красной Армии, потому поддержание твердого общественного порядка на транспорте составило одну из важнейших задач органов внутренних дел РСФСР.

21 февраля 1919 года ВЦИК издал постановление «Об организации железнодорожной милиции и железнодорожной охраны» для поддержания революционного порядка и единства управления на всех железных дорогах. На нее распространялись все права общей милиции и, кроме того, возлагались специальные обязанности по охране общественного порядка и безопасности в районе железных дорог. Наркомат путей сообщений и Главное управление водного транспорта сложили с себя полномочия по охране порядка на транспорте.

Низкая эффективность управления железнодорожной милицией по территориальному принципу, отделы в составе губернских и уездных органов милиции, в ведении которых находилась железнодорожная милиция, потребовала учреждения линейного управления, которое могло работать в тесном контакте с железнодорожной администрацией. Однако право контроля над железнодорожной милицией сохранялось за губернским исполкомом.

25 июля 1918 года СНК РСФСР принял декрет «Об учреждении речной милиции», в связи с большой протяженностью водных путей сообщения страны. В апреле 1919 года декретом ВЦИК было принято Положение о речной советской рабоче-крестьянской милиции, которое положило начало практическому строительству речной милиции, с начала по территориальному принципу, а затем по линейному. В результате чего функции речной милиции расширились, и она стала именоваться водной милицией. Ее деятельность строилась в тесном контакте с Главным управлением водного транспорта (Главвод), с которым в марте 1920 года Главмилиция заключила соглашение, обязывающее администрацию водного транспорта оказывать милиции помощь подвижными средствами. В январе 1920 года по решению Совета труда и обороны (СТО) вся железнодорожная и водная милиция были переданы в распоряжение командующего войсками внутренней охраны республики (ВОХР).

Создание внутренних войск РСФСР происходило в течение 1918–1919 гг. и закончилось 28 мая 1919 г. преобразованием войск ВЧК, продовольственной армии, пограничной охраны, охраны железнодорожных и водных путей сообщения, конвойной стражи и других в войска внутренней охраны республики (ВОХР). Они взяли на себя функции поглощенных формирований и прежде всего предупреждение контрреволюционных выступлений внутри страны и борьбы с ними.

Для организации борьбы с хищениями с предприятий республики в марте 1920 года в составе Главного управления милиции РСФСР образовали отдел промышленной милиции со структурными подразделениями в губернских управлениях и на предприятиях. В результате удалось уберечь от расхищения много сырья и материалов, наладить работу промышленности.

В октябре 1920 года были созданы самостоятельные органы уголовного розыска на транспорте, организованные по линейному принципу.

В первой половине 1919 г. было проведено слияние органов ЧК с уездными управлениями милиции, где были организованы политические бюро, в задачи которых входило пресечение преступлений, борьба с контрреволюцией, спекуляцией и т.д.

В условиях военного коммунизма и Гражданской войны требовалось срочно усилить борьбу с преступностью и антиобщественным элементом, подрывающими своими преступными действиями новый строй. В феврале 1919 года сеть органов уголовного розыска была существенно расширена, т.к. отделения УгРо стали открывать в населенных пунктах с населением менее 40 тыс. человек. В 1919-1920 годах органы уголовного розыска фактически проводили предварительное следствие по большинству уголовных дел, потому что следственные комиссии при местных Советах не успевали расследовать все уголовные дела. В целях объединения сил, которые вели борьбу с преступностью, в апреле 1920 года было проведено слияние органов уголовного розыска и органов следствия. Однако в конце 1920 года, после введения института народных следователей в системе Наркомата юстиции, милиция перестала выполнять функции органов предварительного следствия.

В это время в милиции создаются научно-технические подразделения. Созданный при Центроузрыске кабинет судебной экспертизы был первым научно-техническим подразделением в органах внутренних дел, в его задачи входило: организация научной экспертизы на местах, обучение агентов угрозыска научным методам расследования преступлений, дактилоскопии, осмотру места происшествия и т.д.

Все эти преобразования проводимые руководством страны и НКВД РСФСР позволили увеличить раскрываемость преступлений, особенно тяжких. В 1920 г. раскрываемость преступлений составила 62% в целом по республике (в 1918 г. – 38%).

10 июня 1920 г. ВЦИК утвердил *Положение о рабоче-крестьянской милиции*, где накопленный в первые годы Советской власти опыт строительства милиции был обобщен и законодательно закреплён. Таким образом, в короткий срок сложились основные звенья единого аппарата милиции России и процесс организационного становления штатной советской милиции в основном был завершен.

В Положении закреплялось снабжение милиции за счет государственного бюджета: продовольствием, снаряжением, обмундированием, вооружением, а также обеспечение семей милиционеров. Совет труда и обороны 11 июля 1920 года принял постановление «О снабжении милиции продовольствием, фуражом и предметами первой необходимости», где указывалось, что обеспечение милиции всеми видами довольствия проводится на общих основаниях с гарнизонными частями Красной Армии.

Главное управление милиции НКВД, являясь одним из центральных органов Советского государства того периода, было наделено широкими

правами, необходимыми для успешного руководства деятельностью милиции. Начальник Главного управления милиции РСФСР одновременно входил в коллегию НКВД.

По принятому Положению важнейшими критериями, которым должны были отвечать люди, поступавшие на работу в милицию, были: признание Советской власти и наличие активного избирательного права, т.е. классовый подход к комплектованию милиции сохранялся. Особые требования предъявлялись к руководящему составу милиции. Так, на должности начальников уездных и городских управлений милиции и их помощников могли назначаться лица преданные Советской власти интересам рабочего класса и беднейшего крестьянства и, как правило, стоящих на большевицкой платформе.

В связи с однопартийностью руководства РСФСР к осени 1918 года во главе 130 губернских, городских и уездных управлений милиции европейской части РСФСР находились коммунисты и им сочувствующие, в дальнейшем этот процент только повышался.

Источниками комплектования рабоче-крестьянской милиции в первые годы советской власти служили представители, как правило, рабочих, беднейшего крестьянства, солдат и матросов. Их принимали по направлению партийных комитетов, ФАБЗАВКОМОВ, местных Советов, а также по направлению партийных и советских органов, трудовых коллективов и воинских частей. Кандидат в милиционеры должен был достичь возраста 21 года и быть вполне грамотным, хотя значительная часть работников милиции была малограмотна или вовсе безграмотна. В связи с этим особенная трудность возникала при комплектовании подразделений уголовного розыска, где требовалось наличие специальных знаний и навыков. Однако и здесь принцип классового подхода выдерживался, а бывших полицейских на службе в милиции были единицы.

Положение впервые разделило личный состав советской милиции на две категории: сотрудников (командный состав, следователи, агенты розыска, младшие и старшие милиционеры) и вспомогательный состав (канцелярские и технические работники, которые в кадры милиции не входили).

Дисциплинарная ответственность сотрудников милиции описывалась ранее принятым НКВД РСФСР 22 августа 1919 г. *Дисциплинарный уставом* служащих Советской рабоче-крестьянской милиции.

Ф.Э. Дзержинский став в марте 1919 года наркомом внутренних дел РСФСР предпринимал попытки улучшения качественного состава оперативных работников уголовного розыска путем перевода оперативных и руководящих работников из ВЧК в милицию и уголовный розыск.

Для борьбы с все возрастающей преступностью органы ВЧК расширили внесудебные репрессии, пользуясь предоставленным правом налагать различные наказания от предупреждения до помещения в концентрационный лагерь и расстрел. В этот период были заложены ростки

будущих массовых политических репрессий. Так, в апреле 1919 г. были созданы специальные места лишения свободы: лагеря принудительных работ (ЛПР), куда помещались, на основании постановления отделов ЧК и Ревтрибуналов, политические противники Советской власти и социально опасные лица (проститутки, шулера, спекулянты и т.п.), причем не всегда по приговору суда. Эти лагеря находились в ведении НКВД РСФСР, в составе которого было образовано Центральное управление лагерей принудительных работ.

При построении советской пенитенциарной системы основополагающий принцип заключался в исправлении и перевоспитании трудом, замена наказания перевоспитанием. Сразу же после революции исправительно-трудовое дело было передано в НКВД РСФСР. 15 декабря 1917 г. НКЮ РСФСР принял постановление «О мерах заключения задержанных и об учреждении при тюрьмах следственных комиссий, проверяющих правильность и законность арестов». Все губернские и уездные тюрьмы переименовываются в Дома Принудительных Работ (ДПР). С 20 апреля 1918 г., на основании приказа наркома по военным делам, начинает комплектоваться конвойная стража на добровольных началах. Правовой базой построения советской пенитенциарной системы стало постановление НКЮ от 23 июля 1918 г. «О лишении свободы как мере наказания, и о порядке отбывания такового (Временная инструкция)». Этим постановлением были введены новые места лишения свободы: общие места заключения (тюрьмы), реформации и земледельческие колонии (воспитательно-караательные), испытательные и караательно-лечебные заведения, тюремные больницы. Главное управление мест заключения (ГУМЗ) был реорганизован в Караательный отдел НКЮ РСФСР.

В охрану общественного порядка и безопасности составной частью входила пожарная безопасность. СНК РСФСР своим постановлением от 12 июля 1920 г. «О сосредоточении пожарного дела в Народном комиссариате внутренних дел» передал органы пожарной охраны в НКВД РСФСР, в котором организуется Центральный пожарный отдел, входивший в состав Главного управления коммунальным хозяйством и непосредственно руководивший пожарной безопасностью страны вплоть до 1930 г. [24, 74].

Вывод: важнейшим документом, определившим организацию и задачи милиции в условиях военного времени, был декрет СНК от 3 апреля 1919 г. «О советской рабоче-крестьянской милиции». 21 февраля 1919 года ВЦИК издал постановление «Об организации железнодорожной милиции и железнодорожной охраны» для поддержания революционного порядка и единства управления на всех железных дорогах. 25 июля 1918 года СНК РСФСР принял декрет «Об учреждении речной милиции». Для организации борьбы с хищениями с предприятий республики в марте 1920 года в составе Главного управления милиции РСФСР образовали отдел промышленной милиции со структурными подразделениями в губернских управлениях и на предприятиях. В результате удалось уберечь от расхищения много сырья и

материалов, наладить работу промышленности. 10 июня 1920 г. ВЦИК утвердил Положение о рабоче-крестьянской милиции, где накопленный в первые годы Советской власти опыт строительства милиции был обобщен и законодательно закреплён. Дисциплинарная ответственность сотрудников милиции описывалась ранее принятым НКВД РСФСР 22 августа 1919 г. Дисциплинарный уставом служащих Советской рабоче-крестьянской милиции.

Историческая обстановка потребовала от лидеров большевиков отказаться от идеи всенародной милиции и перейти к организации постоянного штатного государственного органа построенного на профессиональных началах.

12 октября 1918 г. инструкцией НКВД и НКЮ «Об организации советской рабоче-крестьянской милиции» был организован постоянный штатный государственный орган, построенный на профессиональных началах. Формирование основных звеньев рабоче-крестьянской милиции (РКМ) происходило до 1920 г. На милицию с самого начала был возложен широкий круг задач, который определил и ее основные обязанности, объявленные в Инструкции НКВД и НКЮ РСФСР об организации советской рабоче-крестьянской милиции от 12 октября 1918 года. 17 октября 1918 г. Коллегией НКВД РСФСР был утвержден текст «Обязательства милиционера советской милиции», которое по существу было первой присягой.

Важнейшим документом, определившим организацию и задачи милиции в условиях военного времени, был декрет СНК от 3 апреля 1919 г. «О советской рабоче-крестьянской милиции». 21 февраля 1919 года ВЦИК издал постановление «Об организации железнодорожной милиции и железнодорожной охраны» для поддержания революционного порядка и единства управления на всех железных дорогах. 25 июля 1918 года СНК РСФСР принял декрет «Об учреждении речной милиции». Для организации борьбы с хищениями с предприятий республики в марте 1920 года в составе Главного управления милиции РСФСР образовали отдел промышленной милиции со структурными подразделениями в губернских управлениях и на предприятиях. В результате удалось уберечь от расхищения много сырья и материалов, наладить работу промышленности. 10 июня 1920 г. ВЦИК утвердил Положение о рабоче-крестьянской милиции, где накопленный в первые годы Советской власти опыт строительства милиции был обобщен и законодательно закреплён. Дисциплинарная ответственность сотрудников милиции описывалась ранее принятым НКВД РСФСР 22 августа 1919 г. Дисциплинарный уставом служащих Советской рабоче-крестьянской милиции.

В целом можно сделать вывод, что усилия Советской власти в организации органов внутренних дел и, в частности, рабоче-крестьянской милиции были в основном успешными. Сотрудники органов внутренних дел внесли огромный вклад в поддержании общественного порядка и

безопасности в тяжелейший период Гражданской войны и становления Советского государства.

РАЗДЕЛ 10. «ОРГАНЫ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В УСЛОВИЯХ НОВОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ»

Новая экономическая политика (сокр. НЭП или нэп) –экономическая политика, проводившаяся в 1920-е годы в советской России была принята 14 марта 1921 года X съездом РКП(б), сменив политику «военного коммунизма», проводившуюся в ходе Гражданской войны, которая привела Россию к экономическому упадку. Новая экономическая политика имела целью введение частного предпринимательства и возрождение рыночных отношений, с восстановлением народного хозяйства. НЭП был мерой вынужденной и во многом импровизацией. Однако за семь лет своего существования он стал одним из самых удачных экономических проектов советского периода. Главное содержание нэпа – замена продразвёрстки продналогом в деревне (при продразвёрстке изымали до 70 % зерна, при продналоге – около 30 %), использование рынка и различных форм собственности, привлечение иностранного капитала в форме концессий, проведение денежной реформы (1922–1924), в результате которой рубль стал конвертируемой валютой.

Перед советским государством стояли проблемы финансовой стабилизации, а значит, подавление инфляции и достижение сбалансированного государственного бюджета. Стратегия государства, нацеленная на выживание в условиях кредитной блокады, определила первенство СССР в составлении балансов производства и распределении продуктов. Новая экономическая политика предполагала государственное регулирование смешанной экономики с использованием плановых и рыночных механизмов. В основе нэпа лежали идеи работ В. И. Ленина, дискуссий о теории воспроизводства и денег, принципах ценообразования, финансов и кредита.

НЭП позволил быстро восстановить народное хозяйство, разрушенное Первой мировой и Гражданской войнами. Нэп отразилась на системе органов внутренних дел. Происходившие в начале 20-х годов процессы заставили существенно менять систему органов внутренних дел, их компетенцию и организационную структуру. В это время продолжала проявляться тенденция освобождения НКВД от функций, не связанных с обеспечением правопорядка в стране, и сосредоточения в его ведении функций охраны общественного порядка, безопасности, борьбы с преступностью, исправления и перевоспитания осужденных. Была проведена реформа местных органов. В годы восстановления народного хозяйства в верхах партийного и государственного руководства возобладала и стала господствующей точка зрения о победе социализма в одной отдельно взятой стране. Это было обусловлено тем, что надежды на мировую революцию потерпели крах. Был взят курс на построение социализма в Советском Союзе. В результате новая экономическая политика стала сворачиваться, и был осуществлен поворот к форсированной индустриализации страны и насильственной коллективизации сельского хозяйства.

1. Структура и функции органов внутренних дел в годы НЭПа

В марте 1921 г. X съезд РКП (б) принял новую экономическую политику (НЭП), предложенную В.И. Лениным. Это была антикризисная программа в ответ на многочисленные вооруженные восстания на Тамбовщине, Украине, Дону, Кубани и других аграрных центрах России, а также Кронштадтское восстание в связи с полным развалом экономики страны. На их подавление была брошена Красная Армия и войска ВЧК. Провал политики «военного коммунизма» и безрыночных отношений, распределительно-коммунистических начал был, наконец, осознан большевистским правительством. Эти процессы, происходившие в начале 1920-х годов, заставили существенно изменить систему органов внутренних дел, их компетенцию и организационную структуру. В связи с развитием рыночных отношений и резким возрастанием уголовной преступности проявилась тенденция освобождения НКВД от функций, не связанных с обеспечением правопорядка в стране. Теперь его усилия направлялись на поддержание общественного порядка, обеспечение безопасности жизни и имущества граждан, борьбу с преступностью, исправление и перевоспитание осужденных.

В 1921 г. создается Детская социальная комиссия для борьбы с детской беспризорностью, нищенством, проституцией, спекуляцией, преступностью, эксплуатацией и дурным обращением с детьми.

Численность РКМ в республике в 1921–1922 гг. сократили на 60%, в связи с нехваткой кадров в советских и партийных органах, их замещали руководителями милиции разного уровня, что породило текучесть кадров, особенно среди командного состава.

С января 1921 г. под руководством Коллегии НКВД РСФСР шла разработка *проекта общего Положения об НКВД*, однако, из-за сложной обстановки в республике и часто меняющейся компетенции и организационной структуры наркомата, принятие документа постоянно тормозилось. Проект обсуждался долго на Коллегии НКВД, в СНК, в Президиуме ВЦИК, где его одобрили и 10 июня 1921 г. ввели в действие.

24 мая 1922 г. «Положение о НКВД» окончательно было утверждено ВЦИК РСФСР за подписями В.И. Ленина и Михаила Ивановича Калинина. В соответствии с Положением Наркомат внутренних дел РСФСР продолжал выполнять очень широкий круг обязанностей. *Основные задачи наркомата заключались в следующем:*

- наблюдение за организацией и деятельностью органов управления в качестве исполнительного аппарата Президиума ВЦИК;
- наблюдение за исполнением постановлений и распоряжений центральной и местной власти административного характера и понуждение с их выполнению всеми имеющимися в его распоряжении средствами;
- руководство организацией и развитием коммунального хозяйства.

Поставленные перед НКВД РСФСР задачи определили его *структуру*, она состояла из следующих подразделений:

- Организационно-административное управление;
- Главное управление милиции;
- Главное управление принудительных работ;
- Центральное управление по эвакуации населения;
- Главное управление коммунального хозяйства, в состав которого входил Пожарный отдел;
- Управление делами.

На Главное управление милиции возлагались следующие *задачи*:

- поддержание порядка и спокойствия в стране и наблюдение за исполнением постановлений и распоряжений центральной и местной власти административного характера;
- окарауливание гражданских учреждений и сооружений общегосударственного и исключительного значения, а также фабрик, заводов, рудников и т.п.;
- охрана лагерей;
- поддержание порядка и спокойствия на всех путях сообщения РСФСР и сопровождение перевозимых по ним грузов и ценностей;
- содействие органам всех ведомств, при выполнении возложенных на них задач [25, 104].

ГУМ НКВД РСФСР руководило всей системой органов милиции, на местах действовали губернские, уездные и районные управления милиции. Губернские города с населением от 50 тыс. чел. и более имели городскую милицию. Руководители губернской и уездной милиции назначались решениями соответствующих Исполнительных Советов. В Положении впервые было закреплено организационное построение, задачи, компетенция центральных и местных органов внутренних дел в масштабе всей страны.

Важное значение для совершенствования милицейской службы имел *1-й Всероссийский съезд работников милиции*, проходивший в Москве в марте 1922 г., который подвел итоги четырехлетней деятельности РКМ и высказал немало предложений и пожеланий по улучшению материального, технического вооружения милиции и расчета кадрового обеспечения волости, района и губернии. Так, делегаты съезда рекомендовали НКВД РСФСР пересмотре принципа «двойной подчиненности» милиции, и ее «военизации» в ущерб профессиональной подготовке, а также принципиально подойти к вопросу о переводе общей милиции и уголовного розыска на местный бюджет и усилить все подразделения уголовного розыска и др.

Учитывая некоторые из этих предложений, а также обстановку резкого всплеска уголовной преступности, вызванной проведением новой экономической политики государства, НКВД РСФСР весной 1922 г. реорганизовал Отдел уголовного розыска ГУМ в самостоятельное управление – *Центральное управление уголовного розыска (ЦУУР) НКВД РСФСР*. ЦУУР строился по той же схеме, что и ГУМ НКВД РСФСР. *Задачи ему определялись следующие:*

- организация и направление деятельности местных органов УР, их ревизия и замещение ответственных должностей;
- разработка и применение в уголовно-розыскной работе научно-технических методов и средств раскрытия преступлений;
- непосредственное производство розыска и дознания по наиболее важным преступлениям.

При ЦУУР на базе кабинета судебных экспертиз был организован *научно-технический отдел*, который состоял из подотделов: дактилоскопического, статистического, фотохимического, экспертного и музея. Начат был картотечный учет преступлений и преступников, как в УР, так и в отделениях милиции, что не преминуло сказаться на повышении уровня розыскной работы в годы НЭПа.

Выполняя резолюцию IX Всероссийского съезда Советов о ВЧК, ВЦИК 6 февраля 1922 г. принял постановление о ее упразднении и образовании при НКВД РСФСР Государственного политического управления (ГПУ). В документе ставилась задача по сужению компетенции и сферы деятельности этого органа. Однако уже во второй половине 1922 г. ВЦИК принимает ряд закрытых постановлений, расширяющих полномочия ГПУ, в том числе и *внесудебные*. Например, административной высылке теперь подлежали «социально опасные» лица (меньшевики, эсеры, кадеты), даже если они и не были причастны к контрреволюционным выступлениям. К этому времени ВЦИК ограничил права прокурорского надзора по наблюдению за дознанием и следствием в органах ГПУ по ряду подведомственных ему дел и запретил вызов в суд (трибунал) секретных сотрудников (сексотов) ГПУ, на основании материалов которых было возбуждено уголовное дело и др.

Позже, в начале 1930-х годов, подобная практика советского и партийного руководства страны и лично И.В. Сталина позволила создать механизм массовых репрессий, главными элементами которого были органы НКВД, ОГПУ-НКГБ и Прокуратуры.

В 1922 г. проблема пленных и беженцев практически была решена, поэтому Центропленбеж наркомата внутренних дел был ликвидирован. После образования Советского Союза, в ноябре 1923 г., было создано *Объединенное государственное политическое управление (ОГПУ) при СНК СССР* и органы государственной безопасности были выведены из состава НКВД РСФСР. *Внутренние войска также передали в ОГПУ*, где они и находились до 1943 г., до образования НКВД СССР.

20 декабря 1922 г. Постановлением СНК всю милицию перевели на местный бюджет и сократили ее штаты примерно на 30%, в основном второстепенные должности, подняв зарплату ее основным сотрудникам. Этим же Постановлением милиции разрешалось использовать 50% от штрафов за незаконное изготовление, хранение и сбыт спиртных напитков для премирования своих сотрудников. Ранее, 9 ноября, ВЦИК утвердил новую форму милиции.

Одной из самых острых проблем в деятельности НКВД РСФСР оставалась *растущая уголовная преступность*. На фоне общих нерешенных задач обустройства жизни советских людей она отличалась резко негативной динамикой. Различные формы контроля над преступностью, сама деятельность правоприменительных органов в 1920-е годы явно не поспевали даже за ростом зарегистрированной преступности. Проблема же ее профилактики, широкого вовлечения населения в борьбу с правонарушениями оставалась не тронутой вообще. Только в 1922 г. в 63 губерниях всеми судами было рассмотрено 1,8 млн. уголовных дел, понесли различные виды наказания свыше 1,1 млн. человек, в 1924 г. – уже более 2 млн. уголовных дел и понесли различные виды наказания 1,6 млн. человек.

Повсеместно не хватало квалифицированных милицейских кадров. С 1922 г. начали подготовку работников УгРо в специальных ведомственных учебных заведениях. Численность милиции РСФСР к осени 1923 г. почти в два раза была меньше численности полиции царской России на этой же территории. Слабо работал сам аппарат НКВД, о чем утверждал его руководитель Александр Георгиевич Белобородов (1923–1927 гг.), который хорошо ориентировался в проблемах наркомата и отстаивал целостность и независимость системы внутренних дел.

Объединением в августе 1923 г. организационно *административного управления, ГУМ и Отдела уголовного розыска в Центральное административное управление (ЦАУ) НКВД РСФСР* руководство Наркомата пыталось, во-первых, снять претензии ГПУ к органам милиции и уголовного розыска, во-вторых, действительно приблизить НКВД к сосредоточению в его ведении функций охраны общественного порядка, в-третьих, сократить административно-управленческих расходы. Режим строжайшей экономии, проводившийся в это время в стране в общегосударственном масштабе, привел к сокращению штатов наркомата в 2 раза и расходы на его содержание уменьшились на 30 процентов.

Структура ЦАУ состояла из:

- административного отдела,
- отдела милиции,
- отдела уголовного розыска и секретариата.

Начальник ЦАУ являлся высшим должностным лицом милиции (начальником РКМ страны). *Административный отдел* наблюдал за правильностью применения мер административного воздействия к нарушителям обязательных постановлений. К его ведению были отнесены вопросы правового положения иностранцев, руководство деятельностью органов ЗАГС.

Отдел милиции разрабатывал положения, инструкции и уставы по милицейской службе, определял численность милиции на местах и источники ее комплектования, руководил службой и специальной подготовкой личного состава. Так, приказом ЦАУ от 2 сентября 1923 г. была принята Инструкция постовому милиционеру, где ему определялось

контролировать поддержание чистоты на улицах и бульварах, следить за соблюдением правил торговли и др. Приказом от 20 ноября 1923 г. – Инструкция участковому надзирателю, который был вправе задерживать граждан и составлять протоколы за нарушения существующего законодательства.

Отдел уголовного розыска (ОУР) руководил уголовно-розыскными подразделениями, готовил нормативные акты по их деятельности, разрабатывал методы борьбы с преступностью, вел статистический учет преступлений и преступников, производил дознание по наиболее важным уголовным преступлениям [26, 18].

Таким образом, принятая в 1921 г. новая экономическая политика (НЭП), предложенная В.И. Лениным повлияла на систему органов внутренних дел, их компетенцию и организационную структуру. НКВД освобождался от функций, не связанных с обеспечением правопорядка в стране. Теперь его усилия направлялись на поддержание общественного порядка, обеспечение безопасности жизни и имущества граждан, борьбу с преступностью, исправление и перевоспитание осужденных.

2. Организация местных органов внутренних дел и учреждение ведомственной милиции в годы НЭПа

Местные органы внутренних дел реформировались поэтапно. При *губисполкомах* создавались *административные отделы* из трех подразделов: *общего, милиции и уголовного розыска*. В подраздел милиции входили строевая часть, служба милиции, адресный стол. В Ленинграде еще и городские отделения милиции, конный отряд и резерв. До 1923 года местные органы НКВД РСФСР действовали на основании Положения об отделах управления, утвержденного СНК РСФСР в январе 1920 года.

27 сентября 1922 г. СТО своим Постановлением передало в ведение НКВД РСФСР *конвойную стражу*. В последующем на НКВД в дополнение к имеющимся функциям были возложены: выдача разрешений на фотосъемку внутренней жизни; регистрация и учет охотничьего оружия; регистрация религиозных обществ и союзов и некоторые другие функции.

7 июля 1923 г. ВЦИК принял постановление о ликвидации отделов управления уездных исполкомов, передав административно-исполнительные функции в управления милиции.

НЭП способствовал ликвидации в декабре 1921 года промышленной милиции и организации новой формы охраны – *ведомственной милиции*. На местах в 1922 стали формироваться различные виды вооруженной охраны предприятий и учреждений (фабрично-заводская, горно-приисковая, промысловая, торговая и др.), которые подчинялись местному начальнику милиции, а содержались за счет охраняемых ими объектов.

6 февраля 1924 года СНК РСФСР принял *Постановление о создании ведомственной милиции*, которая входила в состав общегосударственной милиции и руководствовалась ее правовыми актами. Особенность

построения ведомственной милиции заключалась в том, что ее подразделения *создавались на договорных началах* с определенным ведомством и на основе договоров отдельных предприятий и учреждений с начальниками местной милиции, и содержались за счет средств обслуживаемых объектов.

На ведомственную милицию возлагались следующие *задачи*:

- охрана имущества государственного предприятия и учреждения, а также частного, имеющего государственное значение;
- охрана общественного порядка в пределах охраняемого объекта.

В связи с тем, что институт ведомственной милиции зарекомендовал себя, как эффективная форма охраны государственного имущества, были созданы различные виды ведомственной милиции, в зависимости от объекта охраны.

НКВД РСФСР издал ряд нормативных актов, совершенствующих организацию и деятельность ведомственной милиции. Так, *19 января 1925 г.* НКВД РСФСР издал *Положение о ведомственной милиции*. *24 февраля 1925 г. была объявлена Инструкция «О порядке организации ведомственной милиции, и ее деятельности»*. Общее руководство и направление деятельности ведомственной милиции осуществлялось начальником милиции РСФСР, в губерниях, уездах, на предприятиях и в учреждениях - создавались соответствующие подразделения. К концу 1924 г. ведомственная охрана была сформирована в 30 губерниях и областях страны численностью более 6 тыс. чел. и обслуживала 520 различных объектов. Впоследствии наряду с ведомственной милицией был организован и ведомственный розыск.

Общее руководство и направление деятельности ведомственной милиции осуществлялось *начальником милиции РСФСР*. Для непосредственного руководства был создан подотдел ведомственной милиции отдела милиции ЦАУ, а на местах - в губерниях, уездах, на предприятиях и в учреждениях - создавались соответствующие отделения [23, 117].

Отделения ведомственной милиции в составе административных отделов губернских (областных) исполкомов создавались на правах подотделов в тех случаях, когда на территории губернии (области) имелось не меньше 15 предприятий и учреждений, охраняемых ведомственной милицией, а численность личного состава превышала 150 чел. Численность сотрудников ведомственной милиции быстро росла. Так, с 1926 по 1929 год произошло увеличение штатов в три раза. На 1 января 1929 г. в милиции РСФСР насчитывалось: государственная милиция - 37800 человек, ведомственная милиция - 37606 человек, уголовный розыск - 4722 человека.

Наряду с ведомственной милицией с 1926 года началась организация ведомственного розыска для охраны от воровства, поджогов, порчи государственного имущества, складов, нефтехранилищ и т.д.

Одной из самых острых проблем, стоявших перед органами милиции РСФСР в рассматриваемый период, была *проблема кадров*. Решение ее существенно затруднялось тем, что острейшая нехватка финансовых ресурсов не позволяла обеспечить отбор в милицию людей, отвечающих необходимым требованиям. Эта же причина делала невозможным создание школьно-курсовой сети, адекватной потребностям практики. Единственный в тех условиях источник пополнения рядов милиции сколько-нибудь квалифицированными сотрудниками – привлечение старых специалистов, бывших работников МВД – практически не использовался из-за крайней политизации подхода к решению данного вопроса.

В 1920-е годы в ряде союзных и автономных республик *наркоматы внутренних дел были ликвидированы*. Эти решения, полностью расходящиеся с существовавшим тогда конституционным законодательством, отменялись, но они заметно повлияли на характер и содержание сотрудничества между представителями милицеских служб и уголовного розыска. Первое Всесоюзное совещание наркомов внутренних дел (июль 1924 г.) и Второе Всесоюзное совещание руководящих работников НКВД союзных республик (февраль 1926 г.) закладывали предпосылки для перехода к созданию единой общесоюзной системы органов внутренних дел, пытались ликвидировать «брешь» в профессиональном сотрудничестве.

Некоторые руководители НКВД отрицали возможность использования сотрудниками УР *оперативно-розыскной работы*. И все же практика работы ВЧК показала ее незаменимость. Следовательно, оперативный состав уголовного розыска поначалу и строил ее по образу и подобию и по нормативным актам ВЧК.

2 ноября 1921 г. была утверждена первая *ведомственная инструкция по оперативной работе*, которая определила, что негласный аппарат призван предупреждать и раскрывать преступления путем заблаговременного осведомления о предполагающихся преступлениях и сбора сведений по уже совершенным. В инструкции не было ограничений в отборе негласных сотрудников, основным мерилом их деятельности была эффективность.

К 1924 г., несмотря на трудности становления, оперативно-розыскная работа заняла надлежащее место в работе сотрудников УР, она совершенствовалась, постепенно накапливался опыт, приобретались умение и навыки.

Подавляющее число сотрудников УР к октябрю 1923 г. имело низшее образование (89,5%), работники милиции и того хуже – 90,2%, были и неграмотные.

В это время среди работников милиции и УР наблюдаются снижение дисциплины, рост преступности среди сотрудников, большая текучесть и как следствие хронический некомплект. Это стало следствием нарушения социальной справедливости, выразившееся в неадекватной оценке труда работников милиции по сравнению с другими трудящимися страны.

Выход из создавшегося положения руководство СССР видело в укреплении кадров милиции путем направления в РКМ рабочих от станка, а крестьян от сохи или по партийным мобилизациям, а также в чистках состава милиции. По общегосударственной чистке в 1922–1923 гг. было уволено около 20% личного состава.

Для улучшения материального положения работников милиции проводились разовые повышения окладов, вводились различные премии за успехи по службе, отличные показатели в борьбе с правонарушениями и преступлениями, устанавливались шефства предприятий и организаций над органами милиции. Материальное стимулирование труда работников милиции наиболее полно оправдало себя, отвечая принципам и идеям новой экономической политики.

Однако принимавшиеся в 1920-е годы меры по улучшению материального положения работников милиции (разовое повышение окладов, введение премирования за борьбу с различного рода правонарушениями, установление шефства над органами милиции и т.п.) не могли решить проблемы.

Принцип социальной справедливости мог быть обеспечен лишь с передачей содержания милиции на общегосударственный бюджет, однако подобные предложения НКВД РСФСР постоянно отклонялись. Это свидетельствует о том, что власти относились к милиции как к вспомогательному, второстепенному. В этой связи уместно процитировать резолюцию XI съезда РКП (б) «О финансовой политике», на основании которой и был осуществлен перевод содержания милиции на местный бюджет: «Необходима жесткая урезка административного аппарата, сокращение правительственных учреждений в центре и на местах, отнесение ряда расходов на местный бюджет, изгнание из государственного бюджета всех расходов, которые не связаны с непосредственным поддержанием существования пролетарского государства». В число таких «изгоев» попали именно те органы, которые были обращены непосредственно к человеку: просвещения, здравоохранения, социального обеспечения, большинство правоохранительных органов, в том числе милиция и уголовный розыск.

В 1920-е годы удалось гораздо дальше продвинуться в реализации принципа социальной справедливости внутри органов милиции. Сложившаяся практика материального стимулирования труда работников милиции наиболее полно отвечала идеям и принципам нэпа, многие решения в этой области не потеряли своего значения до настоящего времени. Введенный в 1922 году порядок денежного вознаграждения за эффективную работу по охране общественного порядка и борьбе с преступностью предусматривал возможность премирования сотрудников в размере до 6-месячного оклада на уровне республики, до 3-месячного оклада - на уровне губернии, месячного - на уровне уезда.

За особо тяжелые и опасные условия работы сотрудникам уголовного розыска была введена 50-процентная надбавка к окладу. Вхождение в

профсоюз (с 1923 г.) позволило положительно решить вопрос о денежной компенсации строевому составу милиции и активному составу уголовного розыска за работу в ночное время и праздничные дни. Коротко говоря, был установлен порядок, согласно которому все льготы, надбавки, поощрения адресовались прежде всего работникам, непосредственно занятым охраной общественного порядка и борьбой с преступностью [24, 74].

Со сменой в конце 1927 года руководства наркомата произошли изменения в подходах к оперработе. Сейчас трудно доподлинно выяснить все причины, лежащие в их основе, но из имеющихся в распоряжении источников можно заключить, что руководствовались все-таки благими пожеланиями повысить эффективность работы милиции и уголовного розыска. Выступая на Втором съезде административных работников в марте 1928 года, нарком внутренних дел В.Н. Толмачев заявил: «Ориентация на уголовный мир в деле борьбы с уголовным миром – вещь совершенно недопустимая. Я готов поступиться большим процентом раскрываемости преступлений, если будет отброшена ориентация на уголовный мир. Как правило, должна быть взята ориентация на честных граждан. Я вижу, что работники угро качают головами, работники угро будут против этого возражать, но в советских условиях мы не можем допустить метода сугубо царской полицейской борьбы с уголовными преступниками». Взамен предлагалось расширить гласность в работе уголовного розыска и привлекать к содействию ему «широкие трудящиеся массы... с одновременной ликвидацией метода использования представителей преступного мира». Вслед за этим были изданы ведомственные нормативные акты, по сути дела свертывавшие оперативно-розыскную деятельность милиции, что самым отрицательным образом сказалось на результатах ее работы. Центральное регистрационное бюро к 1924 г. накопило значительный объем информации, что позволило милиции быстрее и эффективнее устанавливать преступников по вновь совершенным преступлениям.

ВЦИК и СНК РСФСР в марте 1924 года ввел институт сельских исполнителей с правом задержания преступников, конвоирования, наблюдением за охраной общественного порядка.

Одним из важнейших направлений в деятельности милиции к этому времени становится надзор за соблюдением обязательных постановлений и наложение административных взысканий за нарушения, что отразилось и в статистических отчетах губернских административных отделов.

Таким образом, местные органы внутренних дел реформировались поэтапно. При губисполкомах создавались административные отделы. 27 сентября 1922 г. СТО своим Постановлением передало в ведение НКВД РСФСР конвойную стражу. 6 февраля 1924 года СНК РСФСР принял Постановление о создании ведомственной милиции. 2 ноября 1921 г. была утверждена первая ведомственная инструкция по оперативной работе. Несмотря на трудности становления, оперативно-розыскная работа заняла

надлежащее место в работе сотрудников УР, она совершенствовалась, постепенно накапливался опыт, приобретались умение и навыки.

3. Правовые основы и основные направления деятельности органов внутренних дел по борьбе с преступностью в 1920-е годы

В 1920-е годы продолжает развиваться и советская пенитенциарная система. 15 ноября 1920 г. НКЮ РСФСР принимает *Положение об общих местах заключения*, куда направлялись лица, состоящие под следствием и судом, осужденные к лишению свободы и пересылаемые по этапу. Положение позволило провести классификацию заключенных в зависимости от состава и направленности преступления, а также определять условия и порядок содержания от их поведения.

С ноября 1917 г. по начало 1918 г. и с 1920 г. по 1921 г. официально высшая мера наказания (ВМН) не применялась.

В 1921 году губернские карательные отделы переименовываются в *исправительно-трудовые*, а ДПР – в исправительно-трудовые дома (ИТД), где для наиболее опасных преступников создаются изоляционные отделения.

С окончанием Гражданской войны и иностранной интервенции чрезвычайные полномочия РКМ и ВЧК существенно ограничились. В связи с тем, что в начале 1920-х годов ряд ведомств (НКЮ, НКВД, ВЧК и другие) решали одну и ту же задачу – исполнение наказания Постановлением от 12 октября 1922 г. СНК сосредоточил *все места заключения в НКВД РСФСР*, а конкретно в ГУМЗ НКВД с управлениями в губерниях. НКЮ РСФСР сохранил за собой право надзора за законностью и режимом содержания арестованных.

В 1922 г. Уголовный кодекс РСФСР определил отбывание лишения свободы в аграрных и ремесленных колониях, ИТД и переходных исправительных домах.

Весной 1923 г. по ходатайству ГПУ в бывших монастырях создаются *лагеря*. Так был открыт Соловецкий лагерь особого назначения (СЛОН) ОГПУ СССР тюремного режима с целью наибольшей изоляции заключенных. Впоследствии количество их только возрастало.

В это время в очередной раз происходит переименование губернских управлений мест заключения в инспекции мест заключения административных отделов губисполкомов и исправительно-трудовых домов в изоляторы.

Законодательным окончанием становления советской пенитенциарной системы можно считать принятие в 1924 г. *Исправительно-трудового кодекса РСФСР*, который классифицировал учреждения для применения мер социальной защиты исправительного характера, медико-педагогического и медицинского характера. В Кодексе закреплялось: обязательность труда для всех заключенных и посещение курсов по ликвидации безграмотности, возможность отпусков на сельскохозяйственные работы, создание

контрольных комиссий и возможность льготного зачета рабочих дней за дни лишения свободы (2 рабочих дня за 3 дня лишения свободы) и др.

С 1924 г. Судебная коллегия и Особое совещание при Коллегии ОГПУ, куда вначале входили Г.Й. Бокий, В.Р. Менжинский и Г.Г. Ягода, проводили утверждение внесудебных приговоров, которые стали расправами над политическими противниками.

В январе 1924 г. НКВД РСФСР принятием Инструкции «О взыскании штрафов, налагаемых в административном порядке за неисполнение отдельных постановлений губернских и уездных исполкомов, издаваемых на основании декрета ВЦИК и СНК РСФСР от 27 июля 1922 г.» завершил формирование правовых основ деятельности милиции по административно-правовой охране общественного порядка. Инструкция предоставила милиции широкие полномочия по реализации административных санкций за нарушение обязательных постановлений местных властей.

Для упорядочивания уличного движения и дифференциации сумм штрафов 1 декабря 1924 г. ВЦИК и СНК РСФСР приняли декрет *«О порядке наложения административных взысканий за нарушение обязательных постановлений, устанавливающих правила уличного движения и порядка в общественных местах»*.

В 1920-е годы для укрепления пожарной охраны советское государство принимает ряд мер организационного характера. Так, в связи с всеобщей экономией государственных средств во время проведения НЭПа, постановлением ВЦИК и СНК РСФСР в 1921 г. «О местных бюджетах» пожарная охрана переводилась на местный бюджет. На предприятиях вводится штатная должность заведующего пожарной охраной, и создаются пожарные караулы и команды.

СНК РСФСР своим декретом «Об обязательном отчислении от прибылей страховых учреждений РСФСР на содержание местных пожарных организаций» с 1 января 1922 г. обязало страховые учреждения на всей территории РСФСР отчислять 20% от прибыли по страхованию от огня на содержание пожарных организаций.

В декабре 1923 г. СТО принимает постановление *«О статистическом учете пожаров»*, которым определяет, что Главное управление государственного страхования должно ввести на всей территории СССР единую государственную систему статистического учета пожаров.

На 1924 г. в 41 губернском городе насчитывалось 243 пожарных организации численностью 11.031 чел., 2.820 чел. из которых были добровольцы. В 207 уездных городах – 370 пожарных формирований численностью 9.878 чел., из которых 2.295 чел. – добровольцы. Только в 1924 г. произошло 70 тыс. пожаров и такого количества пожарных было явно недостаточно для эффективной противопожарной безопасности.

В этом году на должность начальника ЦПО НКВД РСФСР назначается К.М. Яичков, который проделал большую работу по реорганизации пожарной охраны: восстановил мастерские по выпуску пожарной техники,

возобновил издание журнала «Пожарное дело», повысил профессиональную подготовку пожарных. Так, 1 декабря 1924 г. в Ленинграде открылся пожарный техникум, организуются различные курсы подготовки пожарных. В июле 1924 г. выходит «Устав добровольных пожарных дружин», на основе которого организуются многочисленные добровольные формирования.

Несмотря на классовый характер комплектования органов внутренних дел, господствующую идеологию охраны революционного порядка и гражданской безопасности, прежде всего, рабочих и беднейшего крестьянства в период проведения Советским правительством и РКП (б) новой экономической политики, правоохранительным органам удалось своими методами и средствами способствовать экономическому и социальному подъему страны, укреплению однопартийной системы СССР.

В конце 1920-х годов в стране начался активный процесс формирования тоталитарной системы, предпосылкой возникновения которой стала монополия РКП (б) – ВКП (б) на власть. Начался процесс сращивания партийной и государственной власти, когда партийные руководители одновременно занимали руководящие государственные должности. В сложившейся административно-командной системе государственные и хозяйственные органы функционировали под жестким контролем партийных органов, а также в рамках централизованного управления ведомственного аппарата.

Установившийся режим первоначально сравнительно узкой группы людей, а затем лично И.В. Сталина, станет характерным признаком советской политико-государственной системы на многие годы. Опорой режима личной власти Сталина становился партийный государственный аппарат, который подвергался тщательному анализу и отбору. Советская власть была готова к проведению массовых репрессий.

В этой обстановке значительно возрастала роль органов внутренних дел. НКВД уделял значительное внимание совершенствованию правовой регламентации деятельности милиции. В августе 1923 года был принят *Дисциплинарный устав рабоче-крестьянской милиции*, в марте 1924 года декрет ВЦИК и СНК РСФСР «О сельских исполнителях», 28 сентября 1925 года ВЦИК и СНК РСФСР утвердили «Положение о службе в рабоче-крестьянской милиции».

В марте 1927 года ВЦИК и СНК РСФСР утвердили «Положение о Народном Комиссариате внутренних дел РСФСР», в котором четко были сформулированы его основополагающие обязанности. Однако господствовавшая в течение 1920-х годов идея упразднения НКВД и передача его функций другим наркоматам и местным органам власти неожиданно была реализована постановлением ЦИК и СНК СССР от 15 декабря 1930 года «О ликвидации Наркоматов внутренних дел союзных и автономных республик». Таким образом, НКВД РСФСР, союзных и автономных республик были упразднены, а их основные функции были

переданы, в частности, НКЮ, ОГПУ, НКО, Высшему совету народного хозяйства и проч.

После ликвидации НКВД РСФСР, при СНК республики было учреждено Главное управление коммунального хозяйства, преобразованное впоследствии в Наркомат коммунального хозяйства.

В ведение Наркомата юстиции союзных республик передавалось руководство общими местами заключения (тюремными, колониями и проч.), организацией ссылки с принудительными работами и принудительных работ без содержания под стражей.

В ведение ОГПУ находились исправительно-трудовые лагеря, имелось Управление пограничной охраны и войск ОГПУ, постепенно передавались вооруженные формирования из других наркоматов с соответствующими функциями.

В Президиумы исполкомов Советов соответствующего уровня передавались многие функции: учет лиц, лишенных избирательных прав; наблюдение за деятельностью советского аппарата низового уровня; прием в советское гражданство; выдача загранпаспортов; руководство регистрацией актов гражданского состояния и т. д. Рабоче-крестьянская милиция передавалась в ведение ОГПУ [23, 117].

Таким образом, в 1920-е годы продолжает развиваться и советская пенитенциарная система. 15 ноября 1920 г. НКЮ РСФСР принимает Положение об общих местах заключения. Весной 1923 г. по ходатайству ГПУ в бывших монастырях создаются лагеря. Так был открыт Соловецкий лагерь особого назначения (СЛОН) ОГПУ СССР тюремного режима с целью наибольшей изоляции заключенных. Впоследствии количество их только возрастало. Законодательным окончанием становления советской пенитенциарной системы можно считать принятие в 1924 г. Исправительно-трудового кодекса РСФСР. С 1924 г. Судебная коллегия и Особое совещание при Коллегии ОГПУ, проводили утверждение внесудебных приговоров, которые стали расправами над политическими противниками. В 1920-е годы для укрепления пожарной охраны советское государство принимает ряд мер организационного характера. В августе 1923 года был принят Дисциплинарный устав рабоче-крестьянской милиции, в марте 1924 года декрет ВЦИК и СНК РСФСР «О сельских исполнителях», 28 сентября 1925 года ВЦИК и СНК РСФСР утвердили «Положение о службе в рабоче-крестьянской милиции». В марте 1927 года ВЦИК и СНК РСФСР утвердили «Положение о Народном Комиссариате внутренних дел РСФСР», в котором четко были сформулированы его основополагающие обязанности. Конец 1920-х – начало 1930-х годов было ознаменовано процессом реформирования органов внутренних дел, одной из целей которого являлось усиление специализации в управлении отдельными отраслями, входившими в ведение НКВД.

Принятая в 1921 г. новая экономическая политика (НЭП), предложенная В.И. Лениным повлияла на систему органов внутренних дел,

их компетенцию и организационную структуру. НКВД освобождался от функций, не связанных с обеспечением правопорядка в стране. Теперь его усилия направлялись на поддержание общественного порядка, обеспечение безопасности жизни и имущества граждан, борьбу с преступностью, исправление и перевоспитание осужденных.

Местные органы внутренних дел реформировались поэтапно. При губисполкомах создавались административные отделы. 27 сентября 1922 г. СТО своим Постановлением передало в ведение НКВД РСФСР конвойную стражу. 6 февраля 1924 года СНК РСФСР принял Постановление о создании ведомственной милиции. 2 ноября 1921 г. была утверждена первая ведомственная инструкция по оперативной работе. Несмотря на трудности становления, оперативно-розыскная работа заняла надлежащее место в работе сотрудников УР, она совершенствовалась, постепенно накапливался опыт, приобретались умение и навыки.

В 1920-е годы продолжает развиваться и советская пенитенциарная система. 15 ноября 1920 г. НКЮ РСФСР принимает Положение об общих местах заключения. Весной 1923 г. по ходатайству ГПУ в бывших монастырях создаются лагеря. Так был открыт Соловецкий лагерь особого назначения (СЛОН) ОГПУ СССР тюремного режима с целью наибольшей изоляции заключенных. Впоследствии количество их только возрастало. Законодательным окончанием становления советской пенитенциарной системы можно считать принятие в 1924 г. Исправительно-трудового кодекса РСФСР. С 1924 г. Судебная коллегия и Особое совещание при Коллегии ОГПУ, проводили утверждение внесудебных приговоров, которые стали расправами над политическими противниками. В 1920-е годы для укрепления пожарной охраны советское государство принимает ряд мер организационного характера. В августе 1923 года был принят Дисциплинарный устав рабоче-крестьянской милиции, в марте 1924 года декрет ВЦИК и СНК РСФСР «О сельских исполнителях», 28 сентября 1925 года ВЦИК и СНК РСФСР утвердили «Положение о службе в рабоче-крестьянской милиции». В марте 1927 года ВЦИК и СНК РСФСР утвердили «Положение о Народном Комиссариате внутренних дел РСФСР», в котором четко были сформулированы его основополагающие обязанности.

Несмотря на классовый характер комплектования органов внутренних дел, господствующую идеологию охраны революционного порядка и гражданской безопасности, прежде всего, рабочих и беднейшего крестьянства в период проведения Советским правительством и РКП (б) новой экономической политики, правоохранительным органам удалось своими методами и средствами способствовать экономическому и социальному подъему страны, укреплению однопартийной системы СССР.

Конец 1920-х – начало 1930-х годов было ознаменовано процессом реформирования органов внутренних дел, одной из целей которого являлось усиление специализации в управлении отдельными отраслями, входившими в ведение НКВД.

В дальнейшем отказ от новой экономической политики, форсированная индустриализация и коллективизация сельского хозяйства послужили причинным комплексом изменений в основном направлении развития советского государства и права. Индустриализация рассматривалась как важнейшая предпосылка построения социализма в советском государстве и была необходима, в том числе, и с точки зрения укрепления обороноспособности в условиях обострения международной обстановки, в связи с нарастающей угрозой со стороны Германии, Японии и многих других государств.

РАЗДЕЛ № 11. ОРГАНЫ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В ПЕРИОД ФОРМИРОВАННОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ СОВЕТСКОГО ОБЩЕСТВА

Отказ от новой экономической политики, форсированная индустриализация и коллективизация сельского хозяйства послужили причинным комплексом изменений в основном направлении развития советского государства и права. Индустриализация рассматривалась как важнейшая предпосылка построения социализма в советском государстве и была необходима, в том числе, и с точки зрения укрепления обороноспособности в условиях обострения международной обстановки, в связи с нарастающей угрозой со стороны Германии, Японии и многих других государств.

На рубеже 1920 – 1930-х годов в стране начался активный процесс формирования тоталитарной системы, предпосылкой возникновения которой стала монополия РКП (б) – ВКП (б) на власть. Начался процесс сращивания партийной и государственной власти, когда партийные руководители одновременно занимали руководящие государственные должности. В сложившейся административно-командной системе государственные и хозяйственные органы функционировали под жестким контролем партийных органов, а также в рамках централизованного управления ведомственного аппарата.

Установившийся режим первоначально сравнительно узкой группы людей, а затем лично И.В. Сталина, станет характерным признаком советской политико-государственной системы на многие годы. Опорой режима личной власти Сталина становился партийный государственный аппарат, который подвергался тщательному анализу и отбору. Советская власть была готова к проведению массовых репрессий.

В этой обстановке значительно возрастала роль органов внутренних дел. НКВД уделял значительное внимание совершенствованию правовой регламентации деятельности милиции. В августе 1923 года был принят Дисциплинарный устав рабоче-крестьянской милиции, в марте 1924 года декрет ВЦИК и СНК РСФСР «О сельских исполнителях», 28 сентября 1925 года ВЦИК и СНК РСФСР утвердили «Положение о службе в рабоче-крестьянской милиции» (см. СУ РСФСР, 1925, № 68) [23, 127].

В марте 1927 года ВЦИК и СНК РСФСР утвердили «Положение о Народном Комиссариате внутренних дел РСФСР», в котором четко были сформулированы его основополагающие обязанности. Однако господствовавшая в течение 1920-х годов идея упразднения НКВД и передача его функций другим наркоматам и местным органам власти неожиданно была реализована постановлением ЦИК и СНК СССР от 15 декабря 1930 года «О ликвидации Наркоматов внутренних дел союзных и автономных республик». Таким образом, НКВД РСФСР, союзных и автономных республик были упразднены, а их основные функции были

переданы, в частности, НКЮ, ОГПУ, НКО, Высшему совету народного хозяйства и проч.

1. Правовые и организационные основы деятельности органов внутренних дел по борьбе с преступностью предвоенные годы

Начало 1930-х годов было ознаменовано процессом реформирования органов внутренних дел, одной из целей которого являлось усиление специализации в управлении отдельными отраслями, входившими в ведение НКВД.

15 декабря 1930 года ЦИК и СНК СССР приняли секретное постановление «О руководстве органами ОГПУ деятельностью милиции и уголовного розыска». ОГПУ при НКВД СССР и его местные органы получили право назначения, перемещения и увольнения руководящих работников органов уголовного розыска и милиции, их инспектирования и контроля, использование в своих целях их гласного состава и негласной сети, возможностей в области дактилоскопии, фотографии и т. п. Начальники главных управлений милиции и уголовного розыска совмещали в своем лице и должности помощников соответствующих начальников ОГПУ. Такая характерная тенденция была свойственна для всех административно-территориальных единиц.

Согласно принятому 31 декабря 1930 года Постановлению ВЦИК и СНК РСФСР «О мероприятиях, вытекающих из ликвидации наркомвнудела РСФСР и наркомвнуделов автономных республик» на правах отделов исполкомов соответствующих Советов местные административные отделы преобразовывали в управления РКМ и уголовного розыска.

На Главное управление милиции и уголовного розыска при СНК РСФСР (Главмилиция) возлагались следующие задачи:

- руководство и управление органами милиции и уголовного розыска;
- осуществление охраны общественного порядка и безопасности;
- осуществление охраны личной безопасности граждан, их прав и имущества;
- осуществление охраны государственного и общественного имущества;
- специальная охрана имущества учреждений и предприятий, имеющих государственное значение;
- борьба с преступностью и производство расследований преступлений в пределах, указанных УПК РСФСР;
- руководство приведением в исполнение судебных приговоров, организация ссылки без принудительных работ, учет высылаемых и ссылаемых;
- оказание содействия государственным органам в проведении установленных законом повинностей;
- подготовка кадров милиции и уголовного розыска.

Таким образом, в результате реформирования на базе управлений милиции и отделов (управлений) уголовного розыска НКВД союзных и

автономных республик создавались Главные управления милиции и уголовного розыска при СНК союзных и автономных республик.

Однако, необоснованность этой акции была очевидной, поэтому 25 мая 1931 года СНК СССР утвердил «Положение о рабоче-крестьянской милиции», а в декабре 1932 года на этом же уровне было принято постановление «Об образовании Главного управления рабоче-крестьянской милиции при Объединенном Государственном Политическом управлении (ОГПУ) Союза ССР» в соответствии с которыми центральными органами становились ГУМ союзных и УМ автономных республик, с подчинением им работавших при СНК районных, городских, краевых и областных УМ.

Как уже было отмечено ранее, 25 мая 1931 года СНК СССР утвердил первое общесоюзное Положение о рабоче-крестьянской милиции (действовавшее до 1962 года), которое устанавливало, что центральными органами являлись Главные управления милиции Союзных республик, созданные при Совнаркомах, а местными – районные, городские, краевые и областные Управления милиции, а также Управления милиции автономных республик.

4 октября 1931 года Совнарком РСФСР, утвердил Положение о Главном управлении рабоче-крестьянской милиции при СНК РСФСР.

В принятом «Положении о рабоче-крестьянской милиции» милиция характеризовалась как административно-исполнительный орган Советской власти, основными задачами которого являлось наблюдение «за проведением в жизнь законов и распоряжений центральных и местных органов власти, регулирующих революционный порядок и общественную безопасность».

РКМ поручалось:

- вести борьбу с преступностью,
- расследовать дела о преступлениях,
- охранять государственное и общественное имущество, а также личную безопасность граждан и их имущество.

Милиция разделялась на общую и ведомственную.

В соответствии с Положением от 25 мая 1931 года, общая милиция переводилась с местного на общегосударственный бюджет и снабжалась вооружением, снаряжением и вещевым довольствием в централизованном порядке. Данная мера позволила улучшить материальное положение сотрудников милиции, их качественный состав, а также повысила эффективность работы всех органов.

Ведомственная милиция предназначалась для охраны отдельных предприятий и сооружений, иного имущества на основе соглашения республиканских, краевых, областных органов милиции с конкретными государственными и общественными органами и содержалась за счет средств тех государственных и общественных органов, которые ею обслуживались.

Подчинение милиции ОГПУ предусматривало оперативное использование местными органами последнего соответствующих аппаратов угрозыска и милиции. Это предполагало:

а) построение негласной сети милиции с учетом возможностей ее использования по линии ОГПУ;

б) использование органами ОГПУ для своих целей открытого состава милиции и подсобных сил (дворников, сторожей, сельских исполнителей и др.);

в) использование для органов ОГПУ научно-технических подразделений милиции;

г) использование органами ОГПУ скрытого состава милиции для борьбы с тяжкими общеуголовными преступлениями (взяточничество, спекуляция, фальшивомонетничество, хищения, должностные преступления).

Очевидно, что расчет был сделан на широкое и активное подключение аппаратов уголовного розыска и милиции к политическому сыску.

В октябре 1931 года в составе ОГПУ СССР была образована Главная инспекция по РКМ и уголовному розыску, а в республиканских, краевых, областных органах ГПУ - особые инспекции по милиции и уголовному розыску. На новые организации было возложено руководство оперативной работой органов милиции и уголовного розыска, осуществляли контроль и инспектирование их деятельности, назначение, перемещение и смещение руководящего состава, несли ответственность за политико-моральное состояние кадров.

Таким образом, была осуществлена централизация органов милиции в масштабе СССР, а также создана правовая база милиции в общесоюзном масштабе.

С точки зрения общегосударственных интересов проявлялась потребность организационного объединения всех органов внутренних дел. Завершением формирования общесоюзной системы ОВД относится к 1934 году, когда *Постановлением ЦИК СССР от 10 июля 1934 года был образован общесоюзный НКВД* (ОГПУ фактически был ликвидирован, став частью НКВД, когда весь руководящий состав ОГПУ сохранил свои посты в НКВД). На НКВД СССР возлагалось, прежде всего, обеспечение правопорядка (революционного порядка) и государственной безопасности; охрана общественной (социалистической) собственности; запись актов гражданского состояния; пограничная охрана; противопожарная охрана; содержание и охрана ИТУ.

Для выполнения этих функций в составе НКВД СССР были образованы:

- Главное управление государственной безопасности (ГУГБ);
- Главное управление рабоче-крестьянской милиции (ГУРКМ);
- Главное управление пограничной и внутренней охраны (ГУПВВ);
- Главное управление пожарной охраны (ГУПО);
- Главное управление исправительно-трудовых лагерей и трудовых поселений (ГУЛаг);
- Отдел записи актов гражданского состояния;
- Административно-хозяйственное управление (АХУ);

- Аппарат Особо уполномоченного;
- Финансовый отдел.

С образованием НКВД СССР было связано и восстановление республиканских органов НКВД, кроме РСФСР, где вводился *институт уполномоченных НКВД СССР*. В автономных республиках, краях и областях были образованы управления милиции и других служб НКВД.

Пункт 8 постановления об образовании НКВД СССР предусматривал создание *Особого совещания* - органа внесудебной политической репрессии, которому предоставлялось право в административном (внесудебном) порядке применять в качестве меры наказания ссылку, заключение в исправительно-трудовые лагеря, а также высылку за пределы СССР.

Пункт 9 постановления поручал предоставить в СНК проект Положения об НКВД, однако это не было осуществлено до 1960 года.

13 июля 1934 года был издан приказ «Об организации органов НКВД на местах», в соответствии с которым образовывались управления НКВД с отделами государственной безопасности, РКМ, ведомственной охраны, пожарной охраны, записи актов гражданского состояния и ряда других в республиках, краях и областях.

21 августа 1934 года НКВД СССР издал приказ «О структурном построении и подчиненности органов НКВД», определив порядок организации, структуру и правовое положение местных органов внутренних дел.

Характеризуя НКВД СССР рассматриваемого периода, стоит отметить, что наркомат оказался вне общественного, государственного, и даже вне партийного контроля. Деятельность ОВД в 30-е годы характеризовалась неукоснительным соблюдением режима строжайшей секретности, замкнутости, оторванности от масс, ставка делалась на принудительные, силовые методы. Зачастую сотрудники НКВД выступали в качестве исполнителей проведения в жизнь репрессивной политики советского государства, а сам наркомат стал эффективным инструментом необоснованных репрессий и нарушений законности.

В марте 1935 года был принят закон о наказании членов семей изменников Родины, а в апреле того же года – указ о привлечении к уголовной ответственности с 12 лет.

27 мая 1935 года была издана инструкция «тройкам» НКВД по рассмотрению дел об уголовных и деклассированных элементах и злостных нарушителях. *«Тройки»* образовывали для предварительного рассмотрения дел на уровне союзных, автономных республик, краев и областей из председателя (начальника УНКВД или его заместителя), начальника УМ и начальника отдела, представлявшего материал на рассмотрение.

«Тройки» рассматривали дела о следующих категориях лиц:

- имеющих судимости или приводы за уголовные преступления и не порвавшие связи с уголовно-преступной средой;

- не имеющие судимостей и приводов, но не занятые общественно полезным трудом, не имеющие определенного места жительства и связанные с уголовно-преступной средой;

- воры-рецидивисты, уличенные в конкретных преступлениях;

- хулиганы-рецидивисты, приговоренные ранее судом за хулиганство не менее двух раз к тюремному заключению или к принудительным работам на срок от года и более, в случае совершения ими хулиганства, вызывающего необходимость привлечения их снова в уголовном порядке;

- нищие-профессионалы;

- злостные нарушители паспортного режима.

В Инструкции говорилось об абсолютной недопустимости «массовых операций», однако, это требование было в значительной мере декларативным: в других руководящих документах ставилась задача улучшения «плановости и систематичности» изъятия «социально вредного элемента» органами милиции и уголовного розыска.

Решение «тройки» приводили в исполнение незамедлительно, протокол направляли на утверждение Особого совещания. «Тройки» и «двойки» давали до 5 лет, высылали за пределы СССР.

3 апреля 1937 года Особому совещанию было предоставлено право осуждать на срок до 8 лет исправительно-трудовых лагерей.

Массовые репрессии достигли своего апогея, а 1937 год вошел в историю как год массовых репрессий. На пленуме ЦК ВКП(б) в февралемарте 1937 года И.В. Сталин заявил, что по мере продвижения страны к социализму будет возрастать сопротивление его противников, а значит неизбежно обострение классовой борьбы внутри страны. В этой связи 2 июля 1937 года Политбюро ЦК ВКП(б) приняло Постановление, согласно которому наиболее враждебно настроенные против Советской власти бывшие кулаки и уголовники должны быть немедленно арестованы и расстреляны, а менее враждебные - высланы.

На этом основании был подготовлен проект приказа НКВД СССР № 00447, по которому круг лиц, подлежащих репрессиям, был расширен: в их число включались бывшие члены «контрреволюционных» партий, другие антисоветские элементы и т. д.

Все репрессируемые разбивались на две категории. Отнесенные к первой категории – подлежали расстрелу, ко второй – заключению в лагерь. Число репрессируемых лиц было определено по каждой области, краю, республики. Всего предполагалось репрессировать около 300 тысяч человек, из них примерно 75 тысяч было намечено расстрелять. 31 июля 1937 года Политбюро ЦК ВКП(б) утвердило представлений НКВД СССР проект приказа, установило сроки операции, выделив на это 85 млн. рублей.

Всего по делам НКВД СССР со времени его образования до 1938 года включительно было осуждено (преимущественно, во внесудебном порядке): в 1934 г. - 78989, в 1935 г. - 267076, в 1936 г. - 274607, в 1937 г. - 790665, в

1938 г. - 554258 человек, причем за последние два года к высшей мере наказания было приговорено 681692 человека.

Официальные статистические данные указывали на тот факт, что проводимые репрессии снизили уровень уголовной преступности. 17 марта 1936 года НКВД издал соответствующий приказ, в котором был сделан акцент на снижение количества совершенных грабежей, краж, конокрадства и т. д. Однако, в 1937 году почти все хулиганские дела стали квалифицироваться как контрреволюционные преступления.

Не стала исключением в процессе реализации репрессивной политики государства и сфера ОВД, где активно проводилась чистка сотрудников.

В 1938 году Сталин обвинил в массовом терроре не только руководство, но и рядовых сотрудников НКВД. В связи с чем, в ноябре 1938 года первоначально был освобожден от занимаемой должности нарком внутренних дел Николай Иванович Ежов, в апреле 1939 года арестован, а в феврале 1940 года расстрелян.

Новая эпоха НКВД была связана с назначением на пост наркома внутренних дел Берии Л. П. В связи со сменой высшего руководства НКВД в ноябре 1940 года были отменены «тройки» и «двойки».

Постановление СНК и ЦК ВКП(б), принятое в ноябре 1938 года «Об арестах, прокурорском надзоре и ведении следствия» несколько сократило объем и незаконность репрессий, проводимых в стране.

Вместе с тем необходимо отметить, что в результате столь масштабных репрессивных действий в отношении значительного количества советских граждан, идентифицированных противниками социалистического строя, в частности, была обеспечена нейтрализация оппозиционных советскому режиму сил, в условиях нападения на СССР фашистской Германией, что и предопределило, в конечном счете, победу над захватчиками.

В предвоенные годы структура Наркомата внутренних дел усложнялась и в 1939 году НКВД включал:

1. Руководство наркомата с несколькими секретариатами;
2. ГУГБ с 6 отделами: охраны руководящих партийных и советских работников, секретно-политическим, контрразведывательным, особым, иностранным, шифровальным;
3. Главное экономическое управление (ГЭУ) с 6 отделами по основным отраслям народного хозяйства (промышленности, сельскому хозяйству, оборонным отраслям, по Госзнаку и т. д.);
4. Главное транспортное управление (ГТУ) с 3 отделами;
5. Главное управление пограничных и внутренних войск (ГУПВВ) с управлениями: пограничных войск, войск по охране железнодорожных сооружений, по охране особо важных предприятий промышленности, конвойных войск, военного снабжения, военно-строительных;
6. Главное управление рабоче-крестьянской милиции (ГУРКМ) с отделами: уголовного розыска, БХСС, наружной службы, политическим,

ГАИ, железнодорожной милиции, паспортным столом, местной противовоздушной обороны, научно-техническим, по борьбе с бандитизмом;

7. Главное управление пожарной охраны (ГУПО);
8. Главное управление шоссейных дорог;
9. Главное управление лагерей (ГУЛаг);
10. Главное тюремное управление;
11. Главное архивное управление;
12. Центральный отдел актов гражданского состояния;
13. Управление коменданта Московского кремля;
14. Управление по делам военнопленных и интернированных.

Кроме того, в составе НКВД СССР имелось 5 специальных отделов, ведавших учетом, статистикой, связью, техникой и т.п.

Штаты центрального аппарата НКВД СССР возросли к 1940 году почти в четыре раза по сравнению с 1934 годом и превысили 30000 человек.

В феврале 1941 года органы Государственной безопасности были выделены из системы НКВД СССР в Народный комиссариат государственной безопасности (НКГБ) СССР.

НКГБ состоял из:

1. Разведуправления;
2. Контрразведывательного управления;
3. Секретно-политического управления;
4. Следственной части (на правах управления);
5. Управления коменданта Московского кремля, в состав которого входило пять отделов [23, 130].

В составе Народного комиссариата государственной безопасности имелись также Отдела кадров, Секретариат, Административно-хозяйственный и финансовый отделы.

Таким образом, в начале 1930-х годов в советском государстве первоначально устанавливается режим власти сравнительно узкой группы людей, а затем лично И.В. Сталина. Опорой режима личной власти Сталина становился партийный государственный аппарат, который подвергался тщательному анализу и отбору. Советская власть была готова к проведению массовых репрессий. В этой обстановке значительно возрастала роль органов внутренних дел. НКВД уделял значительное внимание совершенствованию правовой регламентации деятельности милиции. В марте 1927 года ВЦИК и СНК РСФСР утвердили «Положение о Народном Комиссариате внутренних дел РСФСР», в котором четко были сформулированы его основополагающие обязанности. Однако господствовавшая в течение 1920-х годов идея упразднения НКВД и передача его функций другим наркоматам и местным органам власти неожиданно была реализована постановлением ЦИК и СНК СССР от 15 декабря 1930 года «О ликвидации Наркоматов внутренних дел союзных и автономных республик». Таким образом, НКВД РСФСР, союзных и автономных республик были упразднены, а их основные функции были переданы, в частности, НКЮ, ОГПУ, НКО, Высшему совету народного

хозяйства. С точки зрения общегосударственных интересов выявилась потребность организационного объединения всех органов внутренних дел. И 10 июля 1934 года Постановлением ЦИК СССР был образован общесоюзный НКВД (ОГПУ фактически был ликвидирован, став частью НКВД, когда весь руководящий состав ОГПУ сохранил свои посты в НКВД). На НКВД СССР возлагалось, прежде всего, обеспечение правопорядка (революционного порядка) и государственной безопасности; охрана общественной (социалистической) собственности; запись актов гражданского состояния; пограничная охрана; противопожарная охрана; содержание и охрана ИТУ.

2.Оформление специализированных органов в структуре НКВД СССР

Анализируя процесс развития органов внутренних дел в 1930-е годы, целесообразно отметить расширение не только полномочий, но и структуры ведомства с целью более эффективного выполнения задач поставленных перед ним государством.

С середины 1920-х гг. стал наблюдаться активный процесс увеличения городского населения, рост автомобильного транспорта, повышение интенсивности перевозок, и как следствие рост дорожно-транспортных происшествий. Сложившаяся ситуация вызвала необходимость поиска и принятия эффективных мер по обеспечению безопасности дорожного движения.

Инспектора по регулированию уличного движения появились в 1928 году в Москве. 28 декабря 1929 года Президиум Мособлисполкома и Моссовета постановил создать в рабоче-крестьянской милиции самостоятельную службу с широкими полномочиями в области обеспечения безопасности дорожного движения – подотдел управления городским движением.

В декабре 1931 года Главное управление РКМ утвердило *Правила уличного движения*. При органах общей милиции создавались отделы регулирования уличного движения, в задачи которых входило расследование, учет, анализ и изучение комплекса причин, приведших к дорожно-транспортным происшествиям.

В августе 1932 года ГУРКМ утвердило «Правила о производстве расследования, учета, анализа и изучения причин происшествий и аварий на местном транспорте».

Постановлением СНК СССР 23 июля 1935 года при Центральном управлении шоссейных и грунтовых дорог и автомобильного транспорта (ЦУДорТранс) была образована Государственная автомобильная инспекция (ГАИ).

В октябре 1935 года ЦУДорТранс был передан НКВД СССР.

В марте 1936 г. постановлением СНК СССР Государственная автомобильная инспекция передается в ведение Главного управления рабоче-крестьянской милиции, а ЦУДорТранс был преобразован в Главное управление шоссейных дорог (ГУШосДор).

3 июля 1936 года СНК СССР утвердил «Положение о Государственной автомобильной инспекции».

На Государственную автомобильную инспекцию возлагались задачи:

- борьбы с аварийностью и хищническим использованием автотранспорта;
- наблюдения за подготовкой и воспитанием кадров водителей;
- ведения количественного и качественного учета автопарка;
- вести учет аварий автомобильного транспорта, выявлять их причины, привлекать к ответственности водителей машин и других лиц, виновных в авариях,
- контролировать работу хозяйственных организаций и учреждений по содержанию автопарков в технически исправном состоянии;
- осуществлять руководство работой квалифицированных комиссий, преподавателей и инструкторов школ и курсов;
- разработка технических норм расходования горючего, смазочных материалов и т. д.

Одной из основных функций ГАИ являлись регулирование уличного движения, надзор за безопасностью движения транспорта и пешеходов в городах и на автомагистралях. Работники ГАИ наделялись всеми правами, необходимыми для выполнения этих функций.

Пленум ЦК ВКП(б) февраля-марта 1937 года решил восстановить органы НКВД на транспорте.

Отделы правопорядка на водном транспорте, шоссейных дорогах и в связи были образованы в ГУГБ согласно Приказу НКВД от 14 июля 1937 года.

В 1930-е годы повысилась роль милиции в обеспечении общественного порядка на железных дорогах и водном транспорте.

Совместным приказом НКВД и НКПС от 26 июля 1937 года в ГУРКМ был организован *отдел железнодорожной милиции*.

В Главном управлении милиции НКВД СССР был образован *отдел железнодорожной милиции*, которому подчинялись отделы железнодорожной милиции, учрежденные в местах нахождения Управлений железных дорог. Тогда же в морских и речных портах и на пристанях также были созданы отделы (отделения) милиции, которые обеспечивали порядок на речных путях и коммуникациях.

Местные подразделения железнодорожной милиции строились по территориальному принципу до сентября 1938 года, когда железнодорожная милиция была выведена из подчинения территориальных органов и стала развиваться по линейному принципу.

С принятием в 1936 году Основного Закона СССР, в котором экономической основой Советского государства была закреплена *социалистическая собственность*, незамедлительно последовал процесс реализации целого комплекса мер, направленных на усиление ее охраны.

Приказом НКВД от 16 марта 1937 года в связи с упразднением отдела ГУГБ при ГУРКМ был образован *Отдел по борьбе с хищениями социалистической собственности (ОБХСС)* для борьбы с экономическими преступлениями. В утвержденном Положении об Отделе указывалось, что он создается для обеспечения борьбы с хищениями социалистической собственности в организациях и учреждениях государственной торговли, потребительской, промысловой и инвалидной кооперации, в заготовительных органах и сберкассах, а также для борьбы со спекуляцией.

ОБХСС были переданы функции отделов ведомственного розыска подразделений ведомственной милиции.

Отделу были подчинены вновь созданные республиканские, краевые и областные Управления БХСС. В Управлениях милиции крупных городов, областей, краев, союзных и автономных республик были созданы отделы, отделения или группы БХСС. В тех городских отделах и отделениях милиции, где самостоятельные группы не создавались, соответствующие функции по борьбе с хищениями социалистической собственности возлагались на общую милицию и уголовный розыск.

В августе 1939 года в отделах БХСС и уголовного розыска республиканских, краевых и областных органов милиции были организованы *следственные группы* с целью укрепления взаимодействия оперативного состава и следователей в раскрытии преступлений данного вида. Более того, произошло организационное укрепление отделов БХСС, в связи с чем, более чем на 30 процентов была увеличена их штатная численность.

В связи с возрастанием миграционных потоков населения внутри страны был принят очередной важный декрет от 28 апреля 1925 года «*О прописке граждан в городских поселениях*». В июле 1927 года был принят новый Декрет «*Об удостоверении личности*», отменивший Декрет 1923 года. На территории РСФСР вводилось единое удостоверение личности.

Постановлением ЦИК и СНК СССР от 27 декабря 1932 года в СССР устанавливалась *единая паспортная система и обязательная прописка паспортов*. Все граждане СССР от 16 лет, постоянно проживающие в городах, рабочих поселках, работающие на транспорте, в совхозах и на новостройках, обязаны были иметь паспорта. Более того, без разрешения чиновников население не имело право изменять место жительства и работы, а сельские жители страны вообще были лишены паспортов. Характерно, что одновременно с утверждением положения о паспортной системе было утверждено Постановление об образовании ГУРКМ – ГУРКМ создавались, в том числе, и для проведения по всему СССР паспортной системы и прописки паспортов.

Данная мера способствовала окончательному формированию системы сыска и учета не только преступных элементов, но и потенциально опасных для существовавшего строя категорий граждан.

В областных управлениях РКМ организовывались паспортные отделы, в городских и районных отделах (отделениях) – паспортные столы. В

населенных пунктах с проживающим на территории населением свыше 100 тысяч человек, создавались адресные бюро.

С сентября 1936 года в городах, с численностью свыше 20 тысяч человек, приказом НКВД СССР организовывались *кустовые адресные бюро*.

В Москве с населением более чем 3,5 миллиона человек действовало Центральное адресное бюро. В Ленинграде была организована общесправочная картотека.

В связи с участившимися случаями обмана со стороны граждан представителей власти (в том числе и органов милиции), потерей документов, сменой фамилий, имен и отчеств, а также активизировавшимися процессами внутренней миграции в октябре 1937 года ЦИК и СНК СССР приняли *Постановление № 112/1935 «О введении фотографических карточек на паспортах»*, а в апреле 1938 года совершенно секретный циркуляр НКВД СССР № 65, обязывающий РКМ при выдаче и обмене паспортов в графу № 3 (национальность) записывать национальность по рождению (по родителям) владельца паспорта.

Надзор за выполнением иностранцами правил проживания и передвижения по стране, переданный из ведения Иностранных отделов (Инстолов) Исполкомов Советов в середине 1930-х годов в РКМ, был также одной из обязанностей органов милиции. Именно надзор, а не регистрация иностранных граждан становится одной из важных функций рабоче-крестьянской милиции в рассматриваемый период.

В связи со значительным ростом промышленной базы страны в 1926 году была начата организация ведомственного розыска для охраны от воровства, поджогов, порчи государственного имущества, складов, нефтехранилищ и т. д. Принимались соответствующие нормативно-правовые акты, регулирующие вопросы организации и реализации ведомственного розыска. В последующие годы все большее внимание уделялось охране государственных предприятий, государственного, общественного и кооперативного имущества силами ведомственной милиции. После ликвидации административных отделов в городах заключение договоров на принятие объектов под охрану ведомственной милицией возложили на городские управления милиции и уголовного розыска. Соглашения заключали в соответствии с типовыми договорами, разработанными ГУРКМ при СНК РСФСР на охрану отдельных объектов силами ведомственной милиции.

В 1930-е годы милиция по-прежнему широко привлекалась к выполнению ряда обязанностей, не всегда свойственных данному ведомству. Так, она сыграла активную роль в осуществлении «политики ликвидации кулачества как класса», в проведении массовой коллективизации. Кроме того, активизировалось участие милиции в обеспечении хозяйственных кампаний. К примеру, во время посевной 1932 года милиция провела 2690 проверок готовности к севу, участвовала в хлебозаготовительных кампаниях, проведении займов, сборе денежных ресурсов и т. д.

Высокий уровень детской беспризорности и преступности требовал обращения особого внимания со стороны советской милиции к проблеме профилактики и борьбы с преступностью несовершеннолетних и детской беспризорностью.

31 мая 1935 года ЦК ВКП(б) и СНК СССР приняли Постановление «О ликвидации детской беспризорности и безнадзорности», в реализации которого важную роль отвели НКВД. 31 июня того же года НКВД СССР издал приказ «Об организации работы по ликвидации детской беспризорности и безнадзорности».

В декабре 1937 года было утверждено новое Положение о приемниках-распределителях НКВД. В 1940 году с учетом пятилетнего опыта работы по ликвидации детской беспризорности, возложенной на милицию Постановлением СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 31 мая 1935 года, издается специальная Инструкция, определявшая пути улучшения работы с несовершеннолетними.

Рабоче-крестьянская милиция обязана была осуществлять систему превентивных мероприятий по предупреждению и пресечению преступности несовершеннолетних. А непосредственная ответственность за этот вид деятельности была возложена на начальников РКМ в обязанности, которых входила комплексная разработка конкретных мероприятий по ликвидации детской беспризорности и безнадзорности, а также формулировка и непосредственная реализация практических предложений для местных государственных и общественных организаций.

При отделах службы и подготовки управлений милиции были созданы отделения по профилактике и предупреждению правонарушений среди подростков (по работе с несовершеннолетними), в задачи которых входило выяснение конкретных причин, приводивших подростков к беспризорности и безнадзорности, изучение бытовых условий несовершеннолетних правонарушителей, оказание помощи семьям, в которых родителям трудно было воспитывать детей (с привлечением общественности). В 1940 году стали создаваться и в короткий срок получили широкое распространение детские комнаты милиции - центры по преодолению беспризорности, безнадзорности детей, правонарушений подростков.

В эти же годы были расширены функции милиции по борьбе с пьянством. В частности, в 1939 году медицинские вытрезвители были переданы из системы Народного комиссариата здравоохранения в систему Народного комиссариата внутренних дел и структурно были включены в органы милиции.

Сложившаяся в конце 1930-х – начале 1940-х годов международная обстановка вызвала необходимость подготовки милиции к работе в условиях военной обстановки. В связи, с чем приказом НКВД СССР от 3 июля 1939 года было введено в действие Наставление по мобилизационной работе в органах РКМ, которое определяло их задачи, а также обязанности на случай военного времени. На места была направлена Директива по вопросам

разработки мобилизационных планов территориальных ОВД. В приказе НКВД от 26 февраля 1941 года были сформулированы новые задачи по повышению боевой готовности милиции. Каждый орган должен был иметь план сбора личного состава по сигналу «Тревога».

В октябре 1940 года органам внутренних дел была поручена организация и развитие местной противовоздушной обороны страны. В составе НКВД СССР образуется Главное управление местной противовоздушной обороны (ГУ МПВО). При НКВД союзных и автономных республик, УНКВД краев и областей образовывались отделы, отделения МПВО. В городских и районных органах милиции вводились должности старших инспекторов по местной противовоздушной обороне [23, 132].

Основными задачами МПВО являлись:

- оповещение населения об угрозе нападения с воздуха;
- обучение граждан способам защиты от воздушных и химических средств нападения;
- маскирование населенных пунктов и объектов народного хозяйства;
- строительство убежищ, укрытий и других защитных сооружений;
- обеспечение населения средствами индивидуальной защиты;
- организация первой медицинской помощи в очагах поражения;
- ликвидация последствий воздушных налетов, борьба с пожарами;
- поддержание установленного общественного порядка в период воздушных налетов.

В соответствии с *Законом СССР «О всеобщей воинской обязанности» от 1 сентября 1939 года* на органы милиции возлагалась обязанность осуществлять учет военнообязанных и призывников. Для этого во всех городских, районных и поселковых отделениях милиции были созданы военно-учетные столы. В предвоенные годы они проделали значительную работу по систематизации и учету военнообязанных, организации и проведению призыва на действительную военную службу в Красную Армию.

В 1930-е годы многое было сделано для укрепления кадрового состава милиции. Постепенно штатная численность милиции увеличивалась и к 1941 году составляла 227650 человек.

В начале 30-х годов после передачи милиции в ведение ОГПУ был осуществлен ряд мер по изменению правового и материального положения ее работников. Существенным мероприятием в этой связи стало принятие ЦИК и СНК СССР 3 февраля 1931 года Постановления «О правовом и материальном положении работников милиции и уголовного розыска», в соответствии с которым условия труда работников милиции регулировались не общим законодательством о труде, а Положением о рабоче-крестьянской милиции, уставами и иными ведомственными нормативными актами.

В июле 1931 года ГУРКМ СССР утвердило *новый Дисциплинарный устав рабоче-крестьянской милиции*. А в августе 1931 года был утвержден Временный устав внутренней службы РКМ, который регулировал порядок

поступления на службу и ее прохождения, определял условия труда в милиции и меры по сохранению здоровья ее работников.

В соответствии с циркуляром от 8 октября 1932 года «О развитии общеобразовательной работы в органах РК милиции» все сотрудники, которые нуждались в повышении своего образовательного уровня, должны были начать обучение в вечерних школах.

С 1934 года кадровую работу во всех службах и подразделениях милиции стал вести специальный аппарат. Во главе его стоял Отдел кадров НКВД СССР, который с 3 мая 1939 года руководствовался утвержденным для него Положением.

В 1935 – 1936 гг. была проведена аттестация начальствующего состава. Более того, были определены не только права и обязанности начальствующего состава, но и устанавливался порядок назначения и увольнения работников. Всё это получило правовую регламентацию в «Положении о прохождении службы начальствующим составом милиции» от 3 июля 1936 года.

Начальствующему составу присваивались специальные звания в зависимости от специальной подготовки и квалификации служебной аттестации и стажа работы: сержант милиции, младший лейтенант милиции, лейтенант милиции, старший лейтенант милиции, майор милиции, старший майор милиции, инспектор милиции, директор милиции, главный директор милиции. В соответствии со званиями были введены знаки различия для сотрудников.

В начале 30-х годов повышалось и значение партийно-политической работы с кадрами милиции, в связи, с чем в органах милиции был восстановлен политический аппарат, упраздненный в 20-е годы.

В октябре 1930 года коллегия НКВД, оценив состояние политико-воспитательной работы в РКМ, ввела в штаты городских и районных управлений милиции политинспекторов.

В марте 1931 года было принято положение о политорганах милиции. В ГУ РКМ при СНК РСФСР образовался политотдел, в местных органах милиции - политинспекции.

1 ноября 1931 года была утверждена Инструкция ЦК ВКП(б) о работе политорганов милиции, которая определяла организационное построение и основные задачи политорганов милиции. Общее руководство партийной работой в органах милиции осуществлял ЦК ВКП(б) через политотдел Главной инспекции ОГПУ по милиции. Руководство парторганизациями милиции осуществлялось соответствующими областными (краевыми) комитетами ВКП(б), ЦК компартий союзных республик, горкома и райкома партии через политотделы, политчасти и политинспекции милиции.

В качестве основных задач политорганов выделялись:

- руководство всей политической, культурно-просветительной и воспитательной работой;

- укрепление партийных и комсомольских организаций;
- улучшение их работы и повышение политико-морального состояния рабоче-крестьянской милиции.

Одной из важнейших задач политорганов являлась работа «по дальнейшей коммунизации и орабочению личного состава, а также по очищению органов милиции от классово-чуждого и преступного элемента».

С образованием политорганов активизировалась работа по политическому воспитанию кадров милиции, повышению их общеобразовательного уровня.

С октября 1932 года вводится обязательная марксистско-ленинская учеба для лиц среднего, старшего и высшего начальствующего состава. Возникшие еще в 20-е годы красные столы и ленинские уголки стали центрами политической и культурно-воспитательной работы и создавались во всех органах и подразделениях милиции со штатом более 25 человек, являясь «опорной базой всей массовой общественно-политической и культурной работы..., повышения классовой сознательности, боевой подготовки и укрепления политико-морального состояния личного состава».

Особое значение уделялось политической благонадежности сотрудников органов внутренних дел, которая достигалась воспитанием у всех сотрудников глубокой убежденности в правоте того дела, которому они служат, законности методов, которыми они пользуются, необходимости беспрекословного выполнения возложенных на них задач, безусловной преданности Коммунистической партии. Этим объясняется существенное расширение и усиление политического аппарата милиции в августе 1937 года. 15 сентября 1939 года ЦК ВКП(б) утвердил Положение о политическом отделе Главного управления (отдела) НКВД СССР.

Политотдел ГУ РКМ являлся руководящим партийно-политическим органом НКВД СССР. Всю свою работу политотдел ГУРКМ НКВД СССР проводил через местные политотделы, политаппарат, политруков, партийные и комсомольские организации. Политотделы работали в тесном контакте с территориальными партийными органами - обкомами (крайкомами), горкома, райкома ВКП(б), регулярно докладывали им о состоянии партийно-политической работы с сотрудниками.

Политорганы уделяли большое внимание повышению общеобразовательного уровня работников милиции (благодаря чему в 1940/1941 учебном году обучались почти 53 тысячи работников милиции).

В рассматриваемый период времени продолжала развиваться *система профессиональной подготовки работников милиции*.

К концу 1920-х годов были открыты учебные заведения для подготовки высших категорий начальствующего состава милиции. Таким образом, в 1929 году были созданы курсы усовершенствования старшего начальствующего состава. В 1930 году их преобразовали в Высшие курсы усовершенствования административных работников.

Постановление СНК РСФСР от 9 июля 1930 года по докладу НКВД «О состоянии и работе милиции и уголовного розыска» предусматривало следующие меры по развитию системы профессиональной подготовки:

- открытие в Москве высшего учебного заведения;
- увеличение числа госбюджетных школ милиции и количества обучающихся в них;
- сосредоточение подготовки национальных кадров в специально организованных для этого отделениях школ НКВД;
- развитие системы заочного обучения.

В феврале 1931 года была образована Центральная высшая школа Главного управления милиции при СНК РСФСР.

К моменту образования Управления учебных заведений НКВД СССР согласно приказу НКВД СССР от 18 марта 1941 года существовала весьма разветвленная сеть учебных заведений. Так, только по Главному управлению милиции работали: Центральная школа в Москве, Ленинградская школа политработников, 21 двухгодичная школа (межобластные), 7 школ с годичным сроком обучения, 5 школ служебного собаководства, 27 милицеских курсов.

По Главному управлению исправительно-трудовых лагерей и колоний - курсы ГУЛАГа в городах Люблино, Киеве, Куйбышеве, Вязьме, 3 школы ВОХР, школа служебного собаководства, курсы ВОХР в г. Тайшете.

По Главному управлению пожарной охраны - 5 школ среднего начальствующего состава, Ленинградский пожарный техникум, Харьковские курсы усовершенствования комсостава, факультет инженеров пожарной охраны при Ленинградском институте инженеров коммунального хозяйства.

Статистические данные относительно уровня преступности конца 30-х годов фиксировали снижение общего числа совершенных преступлений, отмечая, в тоже время, рост тяжких преступлений (грабежей, квалифицированных краж и др.). Руководство НКВД видело в качестве причины этого явления, прежде всего, наличие существенных недостатков в оперативно-розыскной работе уголовного розыска.

Расширение работы по расследованию преступлений заставило разделить аппараты уголовного розыска на части: оперативно-розыскную и следственную. Приказом НКВД СССР от 27 августа 1939 года в Отделах уголовного розыска Управлений милиции республик, областей, краев и дорожных отделов милиции создавались следственные группы из имеющегося штата, в которые направлялись наиболее опытные и подготовленные сотрудники [27, 7].

Таким образом, в рассматриваемый период с 1930 по 1941 гг. система охраны правопорядка претерпела существенные изменения, связанные с проводимыми реформами в данной сфере. Фактически в 1930-е годы были заложены основы советских органов внутренних дел и милиции, а их роль существенно возросла.

3.Образование и развитие в СССР органов исполнения наказаний

Задачу исполнения наказаний в начале 1920-х годов решали различные ведомства, что препятствовало проведению единой исправительно-трудовой политики. Данное противоречие было устранено путем централизации органов исполнения уголовных наказаний. *25 июля 1922 года СНК РСФСР принял Постановление о сосредоточении всех мест заключения в НКВД РСФСР.*

Осуществление наказаний регламентировалось *исправительно-трудовым кодексом РСФСР, утвержденным ВЦИК 16 ноября 1924 года*, который имел большое политическое и практическое значение как законодательный акт, закрепивший основные принципы советской исправительно-трудовой политики. Исправительно-трудовой кодекс обобщил практику деятельности мест заключения и исправительно-трудовое законодательство за прошедшее время, внес единообразие в ходе реализации требований исправительно-трудовой политики, отразил изменение ее целей и задач в новых условиях, закрепил воспитательные задачи и идею исправления осужденных.

Принятие Кодекса способствовало единообразному и правильному применению правовых норм не только в пределах республики, но и по всей стране.

С образованием СССР появилась возможность более координировано решать вопросы уголовной и исправительно-трудовой политики, систематизировать исправительно-трудовое законодательство в республиках. Накопленный опыт правового регулирования деятельности исправительно-трудовых учреждений способствовал созданию необходимой законодательной базы.

Наряду с укреплением законодательной базы, принимались меры по укреплению кадров ИТУ. *Декретом ВЦИК и СНК РСФСР 23 марта 1925 года* во всех Союзных республиках вводился в действие *Устав службы по местам заключения*. В связи с этим в некоторых ИТУ проводилась работа по аттестованию сотрудников, где определялись уровень их квалификации и соответствие занимаемым должностям.

Курс советского руководства, взятый на индустриализацию, нашел отражение в *Постановлении ВЦИК и СНК РСФСР от 26 марта 1928 года «О карательной политике и состоянии мест заключения»*, которое содержало, в том числе и основные направления реформирования мест лишения свободы. В данном Постановлении анализировались не только достигнутые успехи в решении задач ИТУ, но и давалась принципиальная оценка недостаткам их работы (необоснованное предоставление льгот классово-чуждым и социально-опасным элементам, недостаточная дисциплина среди осужденных, слабое руководство наблюдательными комиссиями и проч.). Признавалось нецелесообразным строительство новых мест заключения, и рекомендовано ГУМЗ НКВД РСФСР увеличить наполняемость трудовых колоний за счет бездействующих

сельскохозяйственных, ремесленных, фабричных предприятий или нуждающихся в крупном ремонте.

Постановлением 1928 года ограничивались льготы в исправительно-трудовых учреждениях (например, зачет рабочих дней).

Процесс реорганизации МЛС пришелся на 1929–1930 гг., когда они трансформировались с таким расчетом, чтобы большинство осужденных содержалось в колониях различных видов.

Стоит отметить, что до 1929–1930 гг., в качестве основного вида МЛС выступали исправительно-трудовые дома для лиц, осужденных на срок до 10 лет, которые часто размещались в тюремных зданиях, в которых фактически устанавливался режим строгой изоляции. Колонии же не получали достаточного развития, в связи с ограничением введенным Исправительно-трудовым кодексом РСФСР, круга заключенных, которых можно было направлять в колонии.

Переход к системе *исправительно-трудовых лагерей* (ИТЛ) стал олицетворением сталинской пенитенциарной системы в строительстве крупных объектов и массовых работ. *Постановлением ВЦИК и СНК СССР от 6 ноября 1929 года в «Основные начала уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик»* были внесены необходимые изменения. В новой редакции была предусмотрена такая мера наказания, как лишение свободы в исправительно-трудовых лагерях в отдаленных местностях Союза ССР.

Несколько ранее, 11 июля 1929 года, СНК СССР возложил на ОГПУ хозяйственные задачи по освоению наименее доступных и вместе с тем обладающих огромными естественными богатствами окраин Советского Союза посредством использования труда изолируемых опасных элементов, колонизации ими малозаселенных мест. Организация новых лагерей предусматривалась в Сибири, на Севере, на Дальнем Востоке и в Средней Азии. Основные вопросы деятельности этих специфических МЛС регулировались постановлением СНК СССР от 2 апреля 1930 года. Они предназначались для содержания осужденных судом или «Особым постановлением ОГПУ» на срок от 3-х до 10-ти лет.

7 апреля 1930 года СНК СССР утвердил *«Положение об исправительно-трудовых лагерях»*, положившее начало формированию лагерной системы исполнения уголовных наказаний в виде лишения свободы. ОГПУ, в ведении которого находились исправительно-трудовые лагеря, наделили особыми полномочиями – общее руководство деятельностью и полномочиями на вынесение постановлений о направлении граждан в исправительно-трудовые лагеря на срок не менее 3-х лет.

Таким образом, при ОГПУ СССР в апреле 1930 года было создано *Управление лагерей (УЛАГ)*, преобразованное в феврале 1931 года в *Главное управление трудовых лагерей и трудовых поселений (ГУЛАГ)*, которому подчинялись исправительно-трудовые лагеря.

5 августа 1929 года в составе ГУЛага было создано (в Сольвычегодске) Управление северных лагерей особого назначения ОГПУ (СУЛАГ). В северную группу лагерей входили: Архангельский, Котласский, Соловецкий, Сыктывкарский, Пинюгинский, Усть-Вымский, Ухтинский. Кроме того, в подчинении Управления находилась и Особая вайгачская экспедиция (о. Вайгач). В октябре 1930 года в этих лагерях числилось осужденных за контрреволюционную деятельность 22000 человек, в том числе 700 за шпионаж, около 2000 человек из числа духовенства, сектантов, а также 5000 человек, осужденных за политический бандитизм.

В 1930–1932 годах создается еще ряд лагерей: Сибирский, Карагандинский, Дальневосточный, Байкало-Амурский, Среднеазиатский, Темниковский, Беломоро-Балтийский, Дмитровский, Ахунский, Сызранский.

С вступлением в законную силу Исправительно-трудового кодекса РСФСР 1933 года размещение в МЛС политической оппозиции и использование труда заключенных стали приоритетными направлениями советской исправительно-трудовой политики.

21 августа 1933 года было издано Постановление СНК СССР «Об организации трудовых поселений».

В октябре 1934 года система мест лишения свободы, руководство которой осуществляли наркоматы союзных республик, была подчинена НКВД СССР и его местным органам. *В организованном 10 июня 1934 года НКВД СССР было создано Главное управление исправительно-трудовых лагерей и трудовых колоний (ГУЛАг).*

27 октября 1934 года Постановлением ЦИК и СНК СССР ИТУ НКЮ (изоляторы, дома заключения, исправительно-трудовые колонии, бюро принудительных работ) передавались в ГУЛАг НКВД СССР в организованный *Отдел мест заключения.*

Более того, в результате создания НКВД СССР под эгидой этого наркомата оказалось и Главное управление государственной безопасности, Главное управление рабоче-крестьянской милиции. Среди наркоматов рассматриваемого периода НКВД был самым могущественным ведомством.

С начала 1930-х годов число заключенных в МЛС начало быстро расти. Так, на 1 января 1934 года в лагерях и колониях содержалось 510.327 человек, а по состоянию на 1 января 1936 года численность заключенных выросла до 1.296.494 человек.

Уголовное наказание становилось основным методом борьбы со всеми антиобщественными проявлениями и правонарушениями. Применение таких жестких мер обосновывалось необходимостью предупреждения и сокращения преступности.

В 1937 году начала формироваться система тюрем, подчиненных 10-му отделу Главного управления государственной безопасности (ГУГБ) НКВД СССР, которые предназначались исключительно для содержания подследственных и осужденных по составу контрреволюционных преступлений. К непосредственно подчиненным этому отделу тюрьмам:

Верхнеуральской, Суздальской, Челябинской, Ярославской и на острове Соловки (удаленных от центра), прибавились Бутырская, Владимирская, Лефортовская и Орловская тюрьмы, находившиеся до того в составе ГУЛАГа. Повсеместно при следственных тюрьмах ГУЛАГа создавались так называемые внутренние тюрьмы для содержания подследственных по составу контрреволюционных преступлений и подчиненных исключительно ГУГБ НКВД СССР.

Создание при тюрьмах ГУЛАГа (по состоянию на 20 сентября 1939 года в стране имелось 392 тюрьмы) внутренних тюрем ГУГБ потребовало изменение порядка управления ими в силу того, что содержащиеся под следствием числились за разными ведомствами - ГУГБ и ГУРКМ, а уже осужденные - за ГУГБ и ГУЛАГ НКВД СССР. В 1938 году все тюрьмы, как срочные, так и следственные, были переданы во вновь созданное Главное тюремное управление НКВД, включавшее в себя две самостоятельные и независимые тюремные системы - ГУЛАГ и ГУГБ НКВД СССР. Правила содержания подследственных стали регулироваться «Положением о тюрьмах НКВД СССР для подследственных», а срочных заключенных – «Положением о тюрьмах ГУГБ НКВД СССР по содержанию осужденных». Различные категории осужденных, как по составу преступлений, так и по национальности, направлялись в специально определенные лагеря.

В конце 1937 года, в связи с необходимостью реализации принятого решения о строительстве вторых железнодорожных путей Байкало-Амурской магистрали протяженностью 5000 км, в зоне строительства дороги создавались шесть новых лагерей. Огромный объем предстоящих работ потребовал создания специализированного управления железнодорожного строительства в составе ГУЛАГа НКВД СССР.

В предвоенные годы в течение короткого промежутка времени НКВД СССР организовал лагеря:

- специального, оборонного, промышленного, железнодорожного и шоссеиного строительства,
- по сооружению аэродромов,
- строительству и эксплуатации предприятий горно-металлургической, топливной, химической и целлюлозно-бумажной промышленности.

Для оперативного управления специализированными лагерями в составе ГУЛага НКВД СССР были созданы соответствующие промышленные управления (отделы) и главные управления.

1937 год вошел в историю как год массовых репрессий, которые проводились на основании решения Политбюро ЦК ВКП(б) от 2 июля. Основная задача, которая была сформулирована советским правительством - самым беспощадным образом разгромить «всю банду антисоветских элементов, защитить трудящийся советский народ от их контрреволюционных происков и, наконец, раз и навсегда покончить с их подлой подрывной работой против основ Советского государства».

По состоянию на 1 января 1937 года в ИТУ содержалось 820881 человек, на 1 января 1938 года - 996367 человек, на 1 января 1939 года - 1317195 человек.

Быстрый рост уголовно-исправительной системы обусловил потребность в ее новых профессиональных кадрах. В связи с чем, в 1938 году во Владимире были организованы курсы начальствующего состава тюрем НКВД СССР, которые просуществовали до 1941 года и были расформированы в связи с началом Великой Отечественной войны.

Накануне ВОВ была проделана масштабная работа по направлению в ГУЛаг не только политических, но и уголовных преступников-профессионалов. ГУЛаг стал местом концентрации и содержания всех возможных противников советского государства.

К концу 1938 года по инициативе Л.П. Берии началась кампания по пересмотру приговоров, вынесенных во времена Генриха Григорьевича Ягоды и Николая Ивановича Ежова, из лагерей и колоний было освобождено более 800 тысяч человек. Однако новая волна репрессий началась уже в 1939 году, в том числе, и в связи с воссоединением с СССР Западной Украины, Западной Белоруссии, Бессарабии, Буковины и республик Прибалтики. В предвоенные годы на рост числа заключенных существенное влияние оказали также военные конфликты с Японией и Финляндией. Объявленные социально-опасными элементами этапировались в исправительно-трудовые учреждения на территорию России. В результате, по состоянию на 1 января 1941 года, число заключенных в исправительно-трудовых лагерях и колониях достигло 1929279 человек.

На увеличение числа осужденных оказали влияние и принятые в 1940 году Указы Президиума Верховного Совета СССР:

- от 26 июля 1940 года о запрете самовольного ухода рабочих и служащих с заводов,

- от 10 августа 1940 года о повышении ответственности за совершение мелких краж сырья, полуфабрикатов, готовой продукции.

В самом начале 1940-х годов в лагерях и колониях продолжала проводиться работа по замене на вольнонаемных сотрудников заключенных, находившихся на должностях в культурно-воспитательных учреждениях, военизированной охране и административно-хозяйственном аппарате, которая в целом до начала ВОВ была решена.

Более того, в этот же период была осуществлена четкая дифференциация контингента, содержащегося в исправительно-трудовых лагерях. Осужденные подразделялись на две группы.

К первой группе относились судимые по составу контрреволюционных преступлений, особо опасные уголовные преступники и неоднократно судимые (в свою очередь, они подразделялись на три подгруппы, и каждая из них направлялась отбывать наказание в специализированную группу лагерей).

Во вторую группу входили все остальные заключенные.

В соответствии со статейными признаками и числу судимостей заключенные направлялись в определенные лагеря. В тюрьмы ГУГБ помещались по персональному указанию Наркома или его заместителей. Это позволяло знать точное местонахождение каждого из заключенных. Осужденные по ст. 58 направлялись в лагеря только по персональным нарядам.

Режим в исправительно-трудовых учреждениях в предвоенные годы регламентировался *Временной инструкцией о режиме содержания заключенных в ИТЛ НКВД СССР (1939 г.)* и *Временной инструкцией о режиме содержания заключенных в исправительно-трудовых колониях НКВД СССР (1940 г.)*. В них были определены следующие основополагающие *принципы*:

- обеспечение надежной изоляции в соответствии с тяжестью уголовного наказания;
- достижение наибольшей эффективности труда заключенных;
- определение обязанностей каждого заключенного по назначению администрации;
- поощрение честного отношения к труду и соблюдения режима;
- административное воздействие и даже предание суду симулянтов и отказчиков от работы.

В 1939 году было введено в действие новое «Положение о тюрьмах НКВД для содержания подследственных», действие которого распространялось и на центральные тюрьмы ГУГБ НКВД СССР (Внутренняя, Лефортовская, Сухановская, Бутырская), внутренние тюрьмы НКВД и УНКВД республик, краев и областей со следующими для этих тюрем ограничениями: подследственных запрещалось использовать на хозяйственных работах, извещение о смерти родственникам не высылалось и трупы не выдавались.

К концу 1930-х годов ГУЛаг состоял из 53 исправительно-трудовых лагерей, 425 исправительно-трудовых и 50 воспитательных колоний, а также бюро исправительных работ, обеспечивающих выполнение судебных решений в виде принудительных работ. В 1939 году в стране работали 392 тюрьмы под руководством тюремных управлений, отделов и отделений НКВД.

Ликвидация кулачества, усиление репрессий в 1930-х годах вызвали рост объема задач, связанных с конвоированием по стране значительных масс людей. В связи с этим возросла роль и значение конвойных войск, численность которых сначала была увеличена до 18,5 тысячи человек, а затем до 20 тысяч человек. К августу 1934 года в Москве, Харькове, Самаре, Новосибирске имелись *конвойные дивизии*, а в Ростове, Ленинграде и Ташкенте - отдельные бригады конвойных войск. Выполнение войсками задач в интересах НКВД требовало приближения их к органам внутренних дел.

Конвойные войска в это время выполняли главным образом задачи по конвоированию подсудимых в суды и доставке осужденных эшелонными и другими видами конвоев в исправительно-трудовые учреждения, где сдавали их администрации.

Постановлением ВЦИК СССР от 17 августа 1934 года Конвойные войска СССР численностью 20000 человек были включены во Внутреннюю охрану НКВД СССР [23, 135].

Таким образом, к концу 1930-х – началу 1940-х годов наметилась некоторая либерализация условий отбывания наказания; принимались меры, направленные на улучшение положения заключенных. Тем не менее, ряд причин не позволили полностью решить данные задачи, не удалось и изменить существовавшее отношение к осужденным, что, в свою очередь, негативно отражалось на конечных результатах деятельности мест лишения свободы. Исправительно-трудовая система рассматривалась советским руководством как один из основных компонентов (структурных элементов) механизма, обеспечивающего реализацию государственной идеологии.

В начале 1930-х годов в советском государстве первоначально устанавливается режим власти сравнительно узкой группы людей, а затем лично И.В. Сталина. Опорой режима личной власти Сталина становился партийный государственный аппарат, который подвергался тщательному анализу и отбору. Советская власть была готова к проведению массовых репрессий. В этой обстановке значительно возрастала роль органов внутренних дел. НКВД уделял значительное внимание совершенствованию правовой регламентации деятельности милиции.

Однако господствовавшая в течение 1920-х годов идея упразднения НКВД и передача его функций другим наркоматам и местным органам власти неожиданно была реализована постановлением ЦИК и СНК СССР от 15 декабря 1930 года «О ликвидации Наркоматов внутренних дел союзных и автономных республик». Таким образом, НКВД РСФСР, союзных и автономных республик были упразднены, а их основные функции были переданы, в частности, НКЮ, ОГПУ, НКО, Высшему совету народного хозяйства. С точки зрения общегосударственных интересов выявилась потребность организационного объединения всех органов внутренних дел. И 10 июля 1934 года Постановлением ЦИК СССР был образован общесоюзный НКВД (ОГПУ фактически был ликвидирован, став частью НКВД, когда весь руководящий состав ОГПУ сохранил свои посты в НКВД). На НКВД СССР возлагалось, прежде всего, обеспечение правопорядка (революционного порядка) и государственной безопасности; охрана общественной (социалистической) собственности; запись актов гражданского состояния; пограничная охрана; противопожарная охрана; содержание и охрана ИТУ. Ведущее место в структуре НКВД СССР принадлежало Главному управлению государственной безопасности.

С 1930 по 1941 гг. система охраны правопорядка претерпела существенные изменения, связанные с проводимыми реформами в данной

сфере. Фактически в 1930-е годы были заложены основы советских органов внутренних дел и милиции, а их роль существенно возросла.

С началом Великой Отечественной войны органы внутренних дел переходили в полное подчинение военного командования. К функциям органов внутренних дел прибавились такие, как, борьба с военным и трудовым дезертирством, мародерством и др. НКВД СССР издавал свои ведомственные правовые акты, которые конкретизировали задачи подведомственных ему органов. И такая ситуация сохранялась вплоть до 1946 г., когда НКВД было переименовано в МВД СССР.

РАЗДЕЛ 12. ОРГАНЫ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В ГОДЫ ВЕЛИКОЙ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ВОЙНЫ

Великая Отечественная война – одна из самых героических и трагических страниц в летописи Российской истории. Эта война явилась тяжчайшим испытанием и школой мужества для многонационального советского народа. В суровые военные годы высокую доблесть показали все виды Вооруженных сил и рода войск.

Значительный вклад в достижение Великой Победы внесли сотрудники органов внутренних дел. Многие видные советские военачальники высоко оценили вклад сотрудников милиции в общую победу над фашизмом. Трижды Герой Советского Союза, Маршал Советского Союза С.М. Будённый в своих воспоминаниях отмечает: «Память сохранила немало имен смелых и мужественных работников милиции, их дисциплинированность, выдержку и самообладание. Под бомбежками, артиллерийским огнем они поддерживали в прифронтовых городах порядок и организованность, а когда требовалось – вступали в бой с врагом. Так было под Москвой и Ленинградом, Одессой и Севастополем. Подвиг советской милиции – это яркая страница в летописи Великой Отечественной войны».

В годы Великой Отечественной войны органы внутренних дел выполняли около 20 различных служебно-боевых задач. Сотрудники милиции мужественно сражались с фашистами, обеспечивали безопасность тыла фронта, участвовали в охране важных объектов и учреждений, действовали в составе истребительных батальонов и партизанских отрядов, занимались организацией местной противовоздушной обороны, обезвреживали вражеских диверсантов, вели борьбу с бандитизмом и преступностью, обеспечивали общественный порядок в прифронтовых и тыловых городах и населенных пунктах, проводили отселение из прифронтовых районов лиц, которые признавались социально-опасными, участвовали в выполнении специальных задач по выселению некоторых народов и этнических групп и др.

1. Организационная структура, задачи и особенности деятельности органов внутренних дел в военное время

В предвоенные годы особенностью деятельности милиции явилась ее *военизация*. В часы служебной подготовки сотрудники милиции практически отрабатывали приемы обращения с оружием, тактику действий в обороне, наступлении и др. Накануне войны в райотделах милиции была введена должность *старшего инспектора милицейской противовоздушной обороны*. Сотрудники проводили комплекс мероприятий по обучению граждан способам защиты от воздушных и химических средств нападения противника, маскировки, оказания первой медицинской помощи и др.

С первых дней войны на сотрудников органов внутренних дел был возложен комплекс задач по обеспечению правопорядка и стабильности

обстановки в стране. Наружная служба милиции, уголовный розыск и отделы по борьбе с хищением народного имущества были переведены на двухсменный режим работы – по 12 часов. Отпуска всем сотрудникам были отменены. На долю работников милиции приграничных районов страны выпадало самое трудное испытание. Они плечом к плечу с пограничниками встретили первый натиск врага. Память сохранила немало имен работников милиции, проявивших мужество, выдержку и отвагу.

В годы войны реорганизация органов внутренних дел проходила с учетом военной ситуации и обстановки в стране. Их реформирование проходило в два этапа: первый – лето 1941 г.; второй – весна-лето 1943 г.

Реорганизация 1941 г. проходила в условиях наступления противника и ставила своей целью объединение всех сил на борьбу с вражеской агентурой и преступностью. Основные принципы деятельности органов внутренних дел были сформулированы в Указах и постановлениях партийно-советского руководства. *22 июня 1941 года был издан Указ Президиума Верховного Совета (ПВС) СССР «О военном положении».* В местностях, объявленных на военном положении, все функции органов государственной власти стали принадлежать военным советам, а там где их не было – высшему командованию войсковых соединений. Все органы власти, общественные учреждения, организации и предприятия обязаны были оказывать содействие военному командованию в обеспечении общественного порядка и безопасности. Это был первый закон, но далеко не последний, регламентировавший функционирование государственной власти и правоохранительной системы в военное время. Большое значение для организации отпора врагу в прифронтовых районах имела *директива ЦК ВКПб и СНК СССР от 29 июня 1941 г.*

Решением Политбюро ЦК ВКП(б) от 24 июня 1941 г. началось проведение комплекса мероприятий по обеспечению безопасности ее тыловых районов. *24 июня 1941 года было принято постановление Совета Народных Комиссаров (СНК) № 00804 «О мероприятиях по борьбе с СССР парашютными десантами и диверсантами противника в прифронтовой полосе»,* исполнение которого было возложено на НКВД СССР.

Во исполнение этого постановления для обеспечения своевременной и успешной борьбы с парашютными десантами и диверсантами в НКВД СССР был организован Штаб во главе с генерал-майором Г.А. Петровым, а при УНКВД, НКВД - оперативные группы. Требовалось в течение 24 часов организовать при городских, районных и уездных отделах (отделениях) НКВД истребительные батальоны по борьбе с парашютными десантами и диверсантами противника, численностью 100-200 человек. Командирами истребительных батальонов назначались надежные работники из числа пограничных, внутренних войск и оперативных работников милиции. Для укомплектования их комсоставом было направлено около 3 тыс. оперативных работников милиции. Только в Ленинграде на 1 июля было создано 37 истребительных батальонов, численностью в 100-200 человек

каждый, часть из которых позднее была реорганизована в пограничные заставы. В начале 1944 г. на командных должностях в истребительных батальонах находилось 1307 работников НКВД и 2805 сотрудников милиции. В период войны они сыграли большую роль в борьбе с вражеской агентурой, забрасываемой для разведывательно-диверсионной деятельности, подрыва и дезорганизации тыла противника.

Чрезвычайная обстановка на фронтах требовала значительных сил для *охраны тыла Красной Армии*. Особое место в решении этой задачи отводилось войскам НКВД, на которые решением СНК СССР от 25 июня 1941 г. была возложена задача охраны тыла фронтов и армий. Наряду с частями пограничных и внутренних войск, в охране тыла фронта участвовали и подразделения органов внутренних войск. 10 августа 1941 г. была сформирована отдельная бригада милиции по охране тыла Южного фронта, которая в ноябре преобразовалась в дивизию. Командиром соединения был назначен начальник Управления милиции Молдавской ССР капитан милиции А.П. Орлов. Это была единственная милицейская дивизия, действовавшая на фронтах Великой Отечественной войны. Фашисты свидетельствовали, что «бойцы полицаи-дивизии дерутся как черти, стреляют до последнего патрона и в плен не сдаются».

28 апреля 1942 г. было издано «Положение о войсках НКВД, охраняющих тыл действующей Красной Армии», подписанное заместителями наркома обороны Маршалом Советского Союза Б.М. Шапошниковым и замнаркома внутренних дел генерал-майором А.Н. Апполоновым. На войска, возлагались задачи по борьбе с диверсантами, шпионами и бандгруппами в тылу фронта; ликвидация мелких отрядов и групп противника, проникающих или забрасываемых в тыл фронта (автоматчики, парашютисты, сигнальщики) и др.

В связи с увеличением объемов задач в мае 1943 г. Управление войск НКВД по охране тыла Красной Армии было переформировано в Главное управление. Начиная с конца 1943 г. перед войсками НКВД по охране тыла фронтов одной из главных задач стала борьба с бандитизмом в западных районах страны. Ее они решали совместно с внутренними войсками, милицией, органами госбезопасности.

В 1944 г. войска НКВД выполняли важнейшую задачу по охране армейского тыла в период освободительного похода Красной Армии. В соответствии с постановлением ГКО от 18 декабря 1944 г. «Об охране тыла и коммуникаций действующей Красной Армии на территории Восточной Пруссии, Польши, Чехословакии, Венгрии и Румынии» было сформировано 10 дивизий внутренних войск. Кроме перечисленных государств, они обеспечивали безопасность советских войск в Австрии и Германии.

На территории Австрии, Венгрии, Польши, Румынии и Чехословакии в 1945 г. задержано:

Шпионов и агентов	5877	Бандитов	9277
Диверсантов и террористов	1768	Грабителей и мародеров	16292
Членов фашистских партий	17839	Военнослужащих противника	159039
Ставленников и пособников врага	5463	Изменников Родины	5877

Таким образом, охрана тыла действующей Красной Армии с первых и до последних дней Великой Отечественной войны являлась важной и масштабной задачей государства.

В годы войны органы и войска НКВД являлись своего рода *кадровым резервом для Красной Армии*. 26 июня 1941 года было принято решение о формировании дивизий из войск НКВД для действующей армии. В соответствии с решением Ставки Главного командования *приказом НКВД СССР от 29 июня 1941 г. № 00837 создается оперативная группа для формирования 15 стрелковых дивизий*. В каждую дивизию из войск НКВД было выделено по 500 человек командно-начальствующего состава и по 1000 человек младшего начальствующего и рядового состава (остальной личный состав призывался из запаса). Командирами дивизий были назначены выделенные из Красной Армии и войск НКВД опытные военачальники. По окончании формирования и кратковременной боевой учебы все дивизии были направлены в армии Резервного, Северного и Западного фронтов. Все сформированные дивизии прошли тяжелый и героический боевой путь, были отмечены боевыми наградами и почетными наименованиями, две из них стали гвардейскими.

В октябре 1942 г. ГКО поручил сформировать Отдельную армию войск НКВД в составе 6 дивизий. На командные и политические должности в действующую армию были направлены опытные генералы и офицеры Наркомата внутренних дел, в их числе: И.И. Масленников, К.И. Ракутин, В.А. Хоменко, В.М. Шарапов, К.Ф. Телегин, Ф.Н. Шилов, Е.В. Козик, Д.П. Онуприенко и др. За первые 4 года войны на формирование Красной Армии было направлено 111 272 воина Наркомата внутренних дел. Всего в состав Красной Армии были переданы Отдельная армия и 29 дивизий войск НКВД. 23 из них были награждены орденами, а четыре – стали гвардейскими.

20 июля 1941 года наркомат государственной безопасности, выделенный в феврале 1941 г. из НКВД, был вновь объединен с наркоматом внутренних дел СССР. Основная структура органов внутренних дел не претерпела существенных изменений, но были усилены меры по эффективности следственной и оперативной работы. Условия войны и военного законодательства потребовали расширения функций органов внутренних дел, к ним прибавились:

- организация истребительных батальонов;
 - осуществление режимных мероприятий в местностях, объявленных на военном и осадном положении;
 - охрана ценностей при их эвакуации в восточные районы страны;
 - борьба с вражескими агентами, паникерами, распространителями всякого рода провокационных слухов и измышлений;
 - борьба с детской безнадзорностью и беспризорностью, устройство детей, потерявших родителей при эвакуации и других обстоятельствах военного времени;
 - борьба с военным и трудовым дезертирством;
 - выявления лиц, уклоняющихся от призыва и мобилизации;
 - борьба со спекуляцией, злоупотреблениями в сфере распределения продуктов, мародерством;
 - осуществление режимных мероприятий в местностях, объявленных на военном и осадном положении;
 - организация местной противовоздушной обороны;
 - организация противопожарной безопасности;
 - осуществление функционирования ИТУ;
 - охрана тыла действующей Красной Армии;
 - обеспечение противодействия противнику при помощи радиосредств;
 - непосредственное участие в боевых действиях на фронтах и др
- [23, 139].

31 июля 1941 г. была объявлена структура центрального аппарата Народного комиссариата внутренних дел СССР (9 тыс. чел). Она включала в себя главные управления: госбезопасности, пограничных и внутренних войск, рабоче-крестьянской милиции, уголовного розыска РКМ, исправительно-трудовых лагерей, по делам военнопленных и интернированных, пожарной охраны, по борьбе с бандитизмом, шоссейных дорог; управления: войск по охране тыла действующей армии, административно-хозяйственное; отделы: водной и железнодорожной милиции, штаб истребительных батальонов и другие подразделения.

В связи с созданием единого наркомата на местах были сформированы районные и городские отделы и отделения НКВД (в ряде крупных промышленных городов вместо отделов были сформированы управления). Начальники районных и городских отделений милиции являлись заместителями начальников РО НКВД. Важно отметить, что милиция в основном сохранила довоенную централизованную структуру. Главное управления милиции (ГУМ) во главе с комиссаром 1 ранга А.Г. Галкиным состояло из уголовного розыска, наружной службы, железнодорожной, водной и ведомственной милиции, ГАИ, ОБХСС и других подразделений. Куратором милиции, пожарной охраны, местного ПВО, тюремного управления и штаба истребительных батальонов стал И.А. Серов. Важное значение для усиления борьбы с преступностью в военное время имел приказ

НКВД от 30 сентября 1941 г. о выделении из состава ГУМ отдела по борьбе с бандитизмом (ОББ) во главе со старшим майором госбезопасности Церетели. Реорганизация 1941 г. позволила сосредоточить все силы для обеспечения внутренней безопасности государства.

В военное время особую *опасность* приобретает *распространение ложных слухов*. Указом ПВС СССР от 6 июля 1941 года вводилась уголовная ответственность за распространение в военное время ложных слухов, возбуждающих тревогу среди населения. По приговору Военного трибунала подобные деяния карались тюремным заключением на срок от 2 до 5 лет.

2 июля 1941 г. постановлением СНК СССР в стране была введена *всеобщая обязательная подготовка к противовоздушной и противохимической обороне*. На предприятиях, в учреждениях, жилых домах создаются формирования местной противовоздушной обороны (МПВО). Задачи милиции в системе местной противовоздушной обороны городов заключались в обеспечении бесперебойного функционирования групп самозащиты домов, кварталов и участков. Милиции вменялось контролировать соблюдение населением, руководителями предприятий и учреждений правил МПВО: правильность подачи сигналов воздушной тревоги, выполнение ответственными дежурными по МПВО своих функциональных обязанностей. Сотрудники милиции должны были осуществлять руководство защитой объектов во время бомбежек, поддерживать порядок в очагах поражения, охранять места неразорвавшихся авиабомб и снарядов, ликвидировать последствия налетов вражеской авиации и артобстрелов, оказывать всестороннюю помощь в отправке раненых, обеспечивать сохранность личных вещей и ценностей погибших, помогать в тушении пожаров и в работе аварийно-восстановительных служб. Участковые уполномоченные вели широкую разъяснительную работу среди горожан по повышению бдительности и строжайшего соблюдения правил светомаскировки.

В Москве, Ленинграде и других прифронтовых городах состояние внутренней боеготовности было актуально на всем протяжении войны. В приказании начальника УНКВД Ленинграда и области П.Н. Кубаткина от 9 июня 1943 года требовалось от руководителей подразделений принять все меры по предупреждению проникновения вражеских парашютистов и диверсантов в город. В нем предписывалось истребительным батальонам и МПВО организовать на территории района постоянные наблюдательные посты за воздухом, особенно в ночное время. При задержании вражеских парашютистов тщательно допрашивать и направлять немедленно в отдел контрразведки «Смерш». Личный состав МПВО находился на казарменном положении, однако бойцы не считались мобилизованными в армию. К весне 1942 г. формирования МПВО действовали в 230 городах численностью около 6 тыс человек, из них в Москве – 600 человек, в Ленинграде – 300 человек.

19 сентября 1941 года ГКО принял постановление о введении осадного положения в Москве, по которому устанавливался более строгий режим, чем по военному положению, расширялись права и полномочия органов НКВД и

должностных лиц. Если в местностях, объявленных на военном положении, неисполнение постановлений военных властей наказывались в административном порядке лишением свободы до 6 месяцев или штрафом до 3 тыс. рублей, то при осадном положении дела о нарушении общественного порядка подлежали рассмотрению в военных трибуналах, а провокаторы, диверсанты, бандиты и грабители подлежали расстрелу на месте.

Анализ материалов Московской военной комендатуры от 14 декабря 1941 года показывает, что с 20 октября по 13 декабря 1941 г. по различным причинам было задержано 121.955 человек, из них осуждено 4.741, расстреляно по приговорам военных трибуналов 357 и 15 расстреляно на месте.

Несмотря на полную блокаду Ленинграда, в городе осадное положение не вводилось, действовал режим военного положения, хотя и с некоторыми элементами осадного. Это нашло отражение в организации внутренней обороны города (ВОГ). На УНКВД Ленинграда возлагались дополнительные задачи по подготовке выделенных оборонительных рубежей внутри города, обучению личного состава тактике борьбы с авиадесантами и ведению уличных боев. По плану ВОГ личный состав подразделений милиции был сведен в стрелковую дивизию, но продолжал нести службу по своим штатным должностям. Такая же дивизия была сформирована и из сотрудников пожарной охраны. С момента объявления сбора все категории сотрудников милиции и пожарной охраны должны были прибывать в подразделения.

В годы войны важнейшей проблемой для страны были *беспризорные дети*. Эвакуация детей шла из прифронтовых районов в глубь страны: в Куйбышевскую, Пермскую, Саратовскую и другие области. На работников милиции возлагалась задача сбора беспризорных и безнадзорных детей и при необходимости сопровождение их в район эвакуации. Однако дети нередко попадали под влияние уголовных элементов и становились на преступный путь. В соответствии с решением СНК СССР от 23 января 1942 г. о выявлении безнадзорных детей и размещении их в приемниках-распределителях НКВД, правоохранительные органы и, прежде всего, милиция усилили работу по этой линии. В апреле 1943 года было учреждено «Положение о комиссиях по устройству детей, оставшихся без родителей». В обязанности этой комиссии входило предупреждение детской беспризорности и безнадзорности, охрана прав несовершеннолетних и трудоустройство подростков.

Наиболее сложная проблема с беспризорностью была в блокадном Ленинграде. Подтверждением этому являются показатели работы «детской группы» по розыску детей и родителей, сформированной в Управлении милиции Ленинграда, которая за первые два года войны разыскала 1.867 родителей и 2.250 детей. В соответствии с решением Ленгорисполкома «О мероприятиях по борьбе с детской безнадзорностью» было создано 17 новых детских домов во всех районах города, а также приемники-распределители на

100-150 копеек. Кроме того, были организованы комиссии по борьбе с детской безнадзорностью, в состав которой входили и сотрудники милиции. Указ ПВС СССР от 26 декабря 1941 г. «Об ответственности рабочих и служащих за самовольный уход с предприятий» установил, что рабочие и служащие предприятий военной промышленности являются на период войны мобилизованными и закрепленными за ними для постоянной работы. Самовольный уход рабочих и служащих с этих предприятий квалифицировался как дезертирство.

В целях обеспечения рабочей силой важнейших предприятий и строек военной промышленности, ПВС СССР указом от 13 февраля 1942 года на период военного времени ввел мобилизацию трудоспособного городского населения. Уклонение от мобилизации влекло уголовную ответственность.

С первых месяцев войны в Ленинград устремились толпы беженцев, в том числе шпионы и дезертиры, что потребовало усиленного режима в проверке документов. Например, 29 июля 1941 года Управление НКВД Ленинграда и области своим приказом «Об усилении борьбы с дезертирством и проверки документов» предписывало городским и районным органам, привлекая весь оперативный и строевой состав, систематизировать проверки документов и повысить бдительность: «...добиваясь устранения всяких сомнений в личности проверяемого...». Начальнику отдела уголовного розыска Управления милиции прямо указывалось: «... совместно с представителями комендантского Управления организовывать облавы в общественных местах с поголовной проверкой документов и задержанием беспаспортных граждан и военнослужащих, не имеющих необходимых документов...».

16 января 1942 года ГКО принял постановление «О порядке передвижения военнообязанных в военное время и ответственности за уклонение от воинского учета». Наряду с этим постановлением были изданы приказы: НКВД СССР от 24 января 1942 г. и УНКВД на местах, которые предписывали выявлять лиц, уклоняющихся от призыва и мобилизации, во всех населенных пунктах, а за уклонение от воинского учета привлекать виновных к ответственности по ст.193 п.10 УК РСФСР.

Дезертиры, как правило, были участниками различных банд и серьезно осложняли оперативную обстановку в тылу войск Красной Армии. СНК СССР своим постановлением от 30 мая 1942 года указал, что дезертиры, уличенные в грабежах, вооруженных налетах и контрреволюционной деятельности, привлекаются к уголовной ответственности за бандитизм, а члены их семей подлежат ссылке на 5 лет в отдаленные местности страны. Так, в Ленинграде за 1942 год было зарегистрировано 645 преступлений по ст.59-3 УК РСФСР (бандитизм) при 77% раскрываемости и 122 вооруженных ограблений (ст. 167 ч.3 УК РСФСР) при 75,5% раскрываемости. С этими видами преступности удалось справиться только к концу блокады.

Одним из важных направлений деятельности органов внутренних дел была беспощадная борьба с хищениями продовольствия. 18 июля 1941 года

Совнарком СССР принял постановление «О введении карточек на некоторые продовольственные и промышленные товары в Москве, Ленинграде и в отдельных городах и пригородах Московской и Ленинградской областей». Особо остро проблема продовольствия стояла в Ленинграде. В период блокады города милиция вела борьбу с хищением продовольствия, кражами карточек и хлеба «на рывок», с попытками подделки продовольственных и промтоварных карточек. За период самого неблагоприятного 1942 года было совершено около 10 тыс. госкраж при 83,7% раскрываемости, а прочих краж свыше 12 тыс. За период с 1 июля 1941 г. по 30 апреля 1943 г. в блокадном Ленинграде сотрудниками ОБХСС было привлечено к уголовной ответственности 11059 чел. У арестованных были изъяты ценности, промтовары и продукты питания на сумму свыше 200 млн. руб. Всего за годы блокады к уголовной ответственности по линии ОБХСС привлекались 13545 чел.

Борьба со спекуляцией и хищениями продовольствия велась повсеместно. В Московской области в сентябре 1941 года 3-м отделением БХСС были вскрыты факты по обвинению торговцев и других в расхищении социалистической собственности. В 1942-1943 гг. в Омской области были привлечены к уголовной ответственности несколько тысяч спекулянтов и расхитителей социалистической собственности. У спекулянтов было изъято и возвращено государству более 3 млн. рублей. Во фронтовых городах к преступникам-мародерам применялись самые строгие меры. Так, в соответствии с решением Сталинградского городского комитета обороны и приказом начальника гарнизона они расстреливались на месте без суда и следствия.

Важнейшей задачей милиции в годы войны являлась *охрана общественного порядка*. В военное время органы внутренних дел должны были руководствоваться постановлениями ГКО и СНК, Военного совета фронта и округов, местных советских органов, приказами НКВД СССР, УНКВД и начальников (комендантов) военных гарнизонов. Это требовало жесткой регламентации их деятельности. Необходимо было усилить работу по пресечению всех видов преступлений, особенно тех, которые наносили непосредственный ущерб обороне страны. Значительную помощь милиции в этом оказали комсомольские организации страны.

25 июня 1941 года ЦК ВЛКСМ принял постановление «О мероприятиях по военной работе в комсомоле», в котором предложил создать при горкомах и райкомах комсомола бригады в помощь органам милиции по охране государственной собственности, наблюдению за порядком на улицах, соблюдению населением правил светомаскировки и противопожарной безопасности. Наиболее актуальной эта проблемы была в блокадном городе. В соответствии с постановлением Военного Совета Ленинградского фронта 26 августа 1941 года Ленинградский ГК ВЛКСМ принял решение о формировании полка революционного порядка. Полк в различные периоды 1941-1942 гг. насчитывал от 2-х до 6 тыс. человек. Служебные наряды несли

службу с оружием. Правовой базой для выполнения поставленных полку задач являлось временное положение.

Постановлениями ГКО, военными советами фронтов и округов перед органами милиции ставились непосредственные задачи об ужесточении пропускного и паспортного режима. Только за октябрь и ноябрь 1941 г. на второй заградительной линии сотрудники Ленинградской городской милиции задержали более 15 тыс. человек. За годы блокады сотрудники милиции так же, как и все ленинградцы, страдали от голода, холода, бомбежек. По официальным сведениям от истощения умерло 970 сотрудников, а всего погибло более тысячи человек.

С первых дней войны важнейшей задачей для страны стало *обеспечение надежной пожарной охраны предприятий и учреждений и жилых домов*. В городах страны работники пожарной охраны стали обучать население приемам тушения зажигательных бомб, организации противопожарной защиты жилого сектора и др. Очищались от мусора чердаки и лестничные клетки, разбирались сараи, заборы и строительные леса. Разработанные ЦНИИ ПО огнезащитные составы позволили в кратчайшие сроки при минимальных затратах повысить огнестойкость деревянных конструкций промышленных предприятий, жилых домов и хозяйственных построек. Задачи пожарной охраны в системе МПВО заключались в поддержании оперативной связи и координации своих действий с группами самозащиты. Стройная система противопожарных постов и звеньев, дружин и команд свела до минимума расчет противника на массовые пожары. Ни в одном городе, крупном населенном пункте не было сплошных или массовых пожаров. Самый яркий пример тому – блокадный Ленинград, города ближнего Подмосковья, где общими усилиями были отбиты практически все атаки с воздуха, имевшие целью вызвать крупные пожары.

Большую помощь в борьбе с пожарами оказали комсомольские организации. В соответствии с постановлением ЦК ВЛКСМ от 17 июля 1941 г. «О создании комсомольских взводов противопожарной охраны» создавались подразделения для противопожарного обслуживания городских районов. В Ленинграде было создано формирование в 400 комсомольцев, а затем и комсомольский противопожарный полк, личный состав которого внес большой вклад в дело укрепления пожарной охраны в городе. В блокадном городе около 2 тысяч пожарных погибли от снарядов и бомб, голода и холода.

Лицам, осужденным в годы войны за прогулы, бытовые и должностные преступления, представлялась возможность искупить вину перед обществом. В соответствии с Указами ПВС СССР от 12 июля и 24 ноября 1941 года из мест лишения свободы были досрочно освобождены указанные категории заключенных с направлением лиц призывного возраста в Красную Армию. Не освобождались из мест лишения свободы до окончания войны лица, судимых за измену Родине, шпионаж, террористические акты, диверсии,

активное участие в троцкистских и иных антипартийных группировках и осужденные за бандитизм. Их количество составляло 17000 человек.

По мере освобождения территории, оккупированной немецко-фашистскими войсками, органы НКГБ-НКВД СССР проводили работу по выявлению лиц, служивших в специальных воинских формированиях «власовцев»), в полиции, пособничавших фашистским оккупантам. В соответствии с Указом ПВС СССР от 19 апреля 1943 г. их содержание предусматривалось в лагерях для осужденных на каторжные работы. В Воркутинском, Норильском, Северо-Восточном, Дальневосточном и Джезказганском ИТЛ они использовались на тяжелых подземных работах в угольных шахтах, на добыче золота и олова.

С самого начала военных действий в местах лишения свободы стали распространяться пораженческие настроения, активизировалась антисоветская агитация, проявлялись акты саботажа. В целях пресечения подобных действий и укрепления дисциплины в лагерях и колониях в феврале 1942 года была введена «Инструкция о режиме содержания и охране заключенных в исправительно-трудовых лагерях и колониях НКВД СССР в военное время». Оперативно-служебные наряды охраны получили право в ряде случаев применять оружие без предупреждения (при побеге и преследовании заключенных, при нападении на администрацию и конвой). При злостном сопротивлении заключенных охрана лагеря, если это сопротивление грозило серьезными последствиями и не могло ликвидироваться иными мерами, имела право после двукратного предупреждения применять оружие. Допускалось его применение при отказе заключенных приступить к работе. Неприменение сотрудниками оружия, когда к этому вынуждала обстановка, влекло за собой судебную или административную ответственность, что открывало дорогу для произвола.

Основной задачей ГУЛАГа НКВД СССР в годы войны являлось укомплектование ИТЛ и ИТК заключенными, занятыми на строительстве важнейших предприятий оборонного значения. К 1944 году заключенные работали на 650 предприятиях страны и принимали непосредственное участие в выпуске танков, самолетов, пушек, боеприпасов и другой военной продукции.

Изменение характера уголовных репрессий в годы войны по отношению к лицам, осуждаемым за прогулы, бытовые и незначительные должностные преступления, привело к тому, что исправительно-трудовые учреждения пополнялись главным образом осужденными за государственные и иные особо опасные преступления. Это существенным образом повлияло на уголовно-правовую характеристику заключенных и еще больше осложнило работу личного состава мест лишения свободы.

Что касается амнистии, то впервые она проводилась по директиве НКВД и Прокуратуры СССР от 21 января 1945 года. Эта мера была распространена на женщин, имевших детей в возрасте до 7 лет.

В декабре 1942 года наркомат внутренних дел обратился в ГКО страны с предложением об организации в составе внутренних войск службы по забивке немецких радиостанций. Отсутствие помех создавало благоприятные условия командованию противника для управления своими войсками. 16 декабря 1942 года Государственный Комитет Обороны СССР принял постановление о формировании в составе внутренних войск радиодивизионов по забивке радиостанций противника на поле боя. Они существенно осложнили управление немецко-фашистскими войсками. В последующем эта служба была передана в КГБ.

После коренного перелома в ходе войны, *в апреле 1943 г. происходит новое разделение НКВД СССР на три ведомства: НКВД СССР, НКГБ СССР и Управление контрразведки «Смерш» НКО СССР.* В связи со значительными масштабами националистического движения в Прибалтике, Западных районах Украины и Белоруссии ОББ 1 декабря 1944 г. был реорганизован в Главное управление, в его состав был включен и штаб истребительные батальонов. Для усиления борьбы с бандформированиями в указанных регионах были созданы округа внутренних войск, а на местах - управления и отделы по борьбе с бандитизмом. Всего в годы войны внутренние войска во взаимодействии с сотрудниками милиции и госбезопасности провели более 9 тыс. операций, обезвредив около 150 тыс. бандитов. Однако и после войны потребовалось несколько лет упорной борьбы по окончательной ликвидации бандитизма [25, 110]

По мере освобождения советской территории от противника возникала необходимость в организации гарнизонной службы в населенных пунктах, эта задача также была возложена Постановлением ГКО СССР от 4 января 1942 г. на внутренние войска.

На завершающем этапе войны значительно увеличился объем задач конвойных войск. К апрелю 1945 г. они охраняли 710 различных лагерей, тюрем и других объектов. Только на охрану военнопленных войска ежедневно расходовали 30 тыс. человек.

Таким образом, органы внутренних дел внесли весомый вклад в победу над врагом. Подвиг сотрудников милиции был высоко оценен: Ленинградская и Московская милиции были награждены орденами Красного Знамени, а пожарная охрана – орденами Ленина.

2. Подготовка кадров для органов внутренних дел в годы Великой Отечественной войны

Начавшаяся война с фашистской Германией и ее союзниками поставила перед сотрудниками ОВД дополнительные задачи как в тылу страны, так и в прифронтовых районах. Обстановка требовала выполнения сотрудниками милиции как обычных задач по охране общественного порядка, борьбе с преступностью, так и новых: обезвреживание вражеской агентуры; розыск и задержание дезертиров из Красной Армии и уклоняющихся от мобилизации; оказание помощи органам исполнительной

власти в эвакуации населения, материальных и других ценностей в глубь страны. Однако решать эти задачи в первые месяцы войны приходилось меньшим числом сотрудников милиции, так как 25% личного состава было направлено на фронт, несколько тысяч сотрудников ушли в истребительные батальоны, а 4722 человек были переданы в войска НКВД.

Перед началом Великой Отечественной войны 1941–1945 гг. в стране функционировало *37 школ милиции и курсов усовершенствования начсостава милиции*. С началом войны судьбы школ милиции складывались по-разному. Так, деятельность Рижской школы милиции приостанавливалась, а весь личный состав с первых дней войны был использован для охраны здания главпочтамта и других важных объектов города. Затем из личного состава были сформированы боевые подразделения, и в конце 1941 г. курсанты, преподаватели и начальствующий состав школы направлены на пополнение Латышской Гвардейской дивизии, которая после переформирования в Гороховецком лагере (Горьковская обл., ныне - Нижегородская) участвовала в борьбе с немецко-фашистскими захватчиками.

Львовская школа милиции в период с 22 по 27 июня 1941 г. принимала участие в охране общественного порядка в городе, а 28 июня по распоряжению НКВД УССР выступила из города Львова через восточные области республики в Винницу, где ее личный состав вошел в состав бригады войск НКВД и участвовал в боях за города Кировоград, Кривой Рог, Первомайск.

С первых дней войны командно-преподавательский состав и курсанты Минской школы среднего начсостава милиции им. М.Ф. Фрунзе участвовали в боевых действиях на подступах к городу Могилеву. Начиная с 17 июля 1941 г. батальон милиции, состоящий в основном из личного состава школы, вел боевые действия с превосходящими силами противника у деревни Буйничи, уничтожив при этом значительное количество солдат и боевой техники фашистской армии.

В Харьковских курсах усовершенствования командного состава городской пожарной охраны НКВД СССР во исполнение телеграфного распоряжения Управления учебных заведений от 26 июня 1941 г. № 47/1987 был издан Приказ от 1 июля 1941 г. № 84, согласно которому 63 курсанта считались закончившими обучение на курсах и откомандировывались в соответствии с разрядкой НКВД в действующую армию. Оставшиеся курсанты и преподаватели помогали эвакуировать оборудование заводов, поддерживать общественный порядок в городе, вели борьбу с паникерами и дезертирами, искали вражеских корректировщиков и диверсантов, которых враг забрасывал в город и его окрестности. В составе боевых расчетов учебной пожарной части тушили пожары, разбирали завалы, откачивали воду из затопленных подвалов. Вместе с членами боевых постов сбрасывали с крыш домов и тушили зажигательные авиабомбы. В октябре 1941 г., после того как враг вплотную подошел к городу, курсанты были эвакуированы в

город Свердловск, где в течение нескольких недель в отведенных бараках оборудовали классы и приступили к плановым занятиям.

Осенью 1941 г., когда враг подошел к Москве, по решению НКВД СССР оставшийся постоянный состав и слушатели Центральной школы милиции были направлены из столицы в город Горький, где с ноября 1941 г. по февраль 1942 г. строевые подразделения школы несли службу по охране шоссежных дорог, железнодорожных магистралей и обеспечивали контрольно-пропускной режим в городе и области.

В начале войны в деятельности школ милиции произошли большие изменения, существенно затруднившие учебно-воспитательный процесс. Так, *Приказом НКВД СССР от 26 июня 1941 г. «О перестройке работы учебных заведений по подготовке кадров милиции НКВД на военное время»* определялось, что штатная численность переменного состава Центральной школы милиции на военное время сохраняется, но срок обучения на отделении руководящего состава сокращается с 2 лет до 9 месяцев, а на научно-техническом отделении – с 2 лет до 1 года. Занятия под руководством преподавателей увеличивались с 6 до 7 часов. Очередной набор 400 слушателей в школу был проведен в две очереди: 1 сентября и 15 октября 1941 г. В межобластных школах милиции сроки обучения уменьшились с 2 лет до 9 и 3 месяцев, а ежедневные занятия под руководством преподавателей увеличились с 6 до 7 часов. Комплектование переменным составом в эти учебные заведения в 1941 г. проводилось в два этапа: к 1 августа и 15 сентября.

В Нальчикской, Свердловской и Харьковской школах проводников служебного собаководства срок обучения слушателей был сокращен с 1 года до 5,5 месяца. Архангельские, Казанские, Симферопольские и Якутские курсы переподготовки начальствующего состава милиции были расформированы, а Благовещенские, Днепропетровские, Иркутские, Пятигорские, Ростовские, Томские и Челябинские реорганизованы в курсы подготовки младшего и среднего начальствующего состава милиции со сроком обучения 3 месяца и 20 дней.

Таким образом, с начала войны сроки подготовки слушателей в школах милиции уменьшились в 2 раза при 5,5-месячной подготовке, в 2 раза при 9-месячном обучении и в 8 раз при 3-месячном сроке обучения, что позволило увеличить число выпускников в календарном году, тем самым восполнить потери вследствие расформирования и упразднения ряда учебных заведений.

Несмотря на тяжелое положение на фронте, *Приказом НКВД СССР от 10 сентября 1941 г.* была объявлена *разнарядка для органов НКВД на комплектование школ милиции переменным составом и условия приема абитуриентов.* Всего согласно разнарядке НКВД СССР предполагалось отобрать и направить на учебу 1582 человека: в Алма-Атинскую школу милиции - 65 человек из подразделений НКВД Казахстана, Карагандинской и Турксибской железных дорог; в Бакинскую - 85 человек из НКВД Азербайджана; в Воронежскую - 77 человек из районов Нечерноземья; в

Горьковскую - 89 человек из Горьковской области и некоторых северных районов страны; в Новочеркасскую - 130 человек из десяти ближайших областей; в Омскую - 143 человека из прилегающих областей; в Саратовскую - 157 человек из районов Поволжья и Урала; в Свердловскую - 238 человек из северных районов Казахстана и Урала; в Сталинабадскую - 35 человек из Таджикистана; в Ташкентскую - 117 человек из Узбекистана и Туркмении; во Фрунзенскую - 25 человек из Киргизии; в Харьковскую - 103 человека из Курской, Орловской и некоторых областей Украины; в Тбилисскую - 100 человек из Грузии, Дагестана, Северной Осетии, Кабардино-Балкарии. Комплектование школ служебного собаководства осуществлялось аналогично межобластным школам милиции: в Нальчикскую направлено 40 человек; в Новосибирскую - 58 человек; в Свердловскую - 58 человек; в Харьковскую - 55 человек.

Работа самого аппарата управления подготовкой кадров НКВД строилась из расчета 11-часового рабочего дня (с 10 до 22 часов), в субботу продолжительность рабочего дня устанавливалась до 19 часов. В случаях необходимости начальнику отдела разрешалось задерживать сотрудников до 23 часов. Сокращение срока обучения курсантов не могло не сказаться на качественных показателях по юридическим и специальным дисциплинам. Кроме того, были скорректированы учебно-тематические планы обучения в сторону увеличения времени на изучение военных дисциплин. Так, на изучение предметов социально-экономического цикла отводилось 340 часов, а на военный цикл - 1010 часов, где изучались такие дисциплины, как тактическая подготовка, огневая, физическая и строевая подготовка, а также уставы Красной Армии, топография и санитарная подготовка.

Для отработки практических занятий указанием НКВД СССР от 22 апреля 1942 г. были установлены нормы расхода боеприпасов для обучения курсантов (слушателей) и постоянного состава учебных заведений НКВД: курсанту (слушателю) на выполнение упражнений из винтовки норма патронов устанавливалась 9 штук, из пистолета «ТТ» - 6 штук.

В 1943 г. было принято решение о создании специальных школ и курсов для подготовки и переподготовки кадров армейских чекистов. Начали функционировать на постоянной основе 1-я и 2-я Московские школы, соответственно на 600 и 200 человек. Кроме того, аналогичные школы открылись в 30 Ташкенте - на 300 человек, Хабаровске - на 250, а также курсы в Новосибирске и Свердловске, наполняемость по 250 человек и 4-месячным сроком обучения.

Рассматривая документы об организации школ, нарком обороны СССР И. Сталин сделал поправку и лично внес дополнения, указав, что срок обучения в них должен быть от 6 до 9 месяцев.

В начале ноября 1943 г. Новосибирские курсы по подготовке оперативного состава были реорганизованы в школу ГУКР «Смерш», с контингентом 400 слушателей и аналогичным сроком обучения. Ленинградские, Свердловские и Саратовские курсы приказом по ГУКР

«Смерш» НКО также получили статус школ, причем при Ленинградской школе было открыто отделение переподготовки военных контрразведчиков на 50 человек, которые обучались в течение трех месяцев. В этих учебных заведениях преподавали специальные дисциплины по оперативно-розыскной работе и военному делу, велась строевая подготовка, а в целях политического воспитания изучались основы марксизма-ленинизма.

Для комплектования учебных заведений при ГУКР «Смерш» НКО, управлениях и отделах фронтов и военных округов был предусмотрен постоянно действующий резерв кадров по 50–100 человек, который состоял из лиц младшего и среднего командно-политического состава армии со средним и высшим образованием, не моложе 23 и не старше 35 лет. По окончании учебы выпускники использовались на работе в аппаратах под контролем наиболее сильных и подготовленных оперативников, имеющих опыт практической работы.

Несмотря на ускоренные выпуски сотрудников правоохранительных органов из учебных заведений, потребность в кадрах все возрастала. В связи с этим в начале 1942 г. НКВД СССР приняло решение об увеличении общей численности переменного состава школ милиции с 3505 до 3830 человек. Наполняемость переменным составом увеличивалась: с 400 до 450 человек - в Центральной школе милиции; с 210 до 230 - в Алма-Атинской школе милиции; с 150 до 175 - в Воронежской школе; с 140 до 175 - в Горьковской; с 300 до 350 - в Омской; с 140 до 175 - в Рязанской; с 400 до 430 - в Свердловской; с 250 до 300 человек - в Ташкентской школе. С апреля 1942 г. открыта Новочеркасская школа милиции со штатной численностью переменного состава 175 человек и сроком обучения 4 месяца. Анализируя штаты школ и курсов усовершенствования милиции первого года войны, можно видеть, что в этот период просматривается тенденция к удешевлению их содержания. Так, в сентябре 1941 г. в Центральной школе милиции при наполняемости переменным составом 400 человек имелось 178 человек постоянного состава, из которых только 54 человека были непосредственно связаны с учебным процессом, а по штатам, объявленным Приказом НКВД СССР от 16 мая 1942 г., в школе осталось только 124 единицы постоянного состава, включая 36 преподавателей, а количество слушателей увеличилось до 450 человек. В межобластных школах милиции соотношение постоянного и переменного состава в 1942 г. было следующим: Алма-Атинская - 51:230; Воронежская - 39:175; Ереванская - 21:70; Новочеркасская - 39:175; Омская - 73:350; Рязанская - 39:175; Саратовская - 31 65:310; Свердловская - 88:430; Сталинабадская - 65:310; Ташкентская - 65:300; Тбилисская - 27:100; Фрунзенская - 23:75.

Межобластные школы милиции готовили в основном помощников оперуполномоченных, оперуполномоченных и участковых уполномоченных периферийных органов милиции. Отбор кандидатов на учебу осуществлялся за счет рядового и младшего начсостава милиции и граждан, не подлежащих призыву в вооруженные силы. Выпуску курсантов (слушателей)

предшествовали экзамены. Каждый экзаменационный билет включал от 3 до 8 вопросов из различных разделов программы по конкретному предмету, эти вопросы охватывали весь объем программы. Если выпускник получал оценку "плохо", его решением выпускной комиссии могли оставить в школе на срок не более одного месяца для пересдачи.

Подготовка руководящего состава и специалистов по отдельным специальностям осуществлялась в Центральной школе милиции, где в начале октября 1942 г. были созданы три отделения: первое - по подготовке руководящего оперативного состава территориальных органов милиции; второе - где обучались руководящие работники милиции на железнодорожном транспорте; третье - научно-техническое отделение, куда разрешалось принимать также и женщин в возрасте от 20 до 35 лет. Сроки обучения на первых двух отделениях составляли 6 месяцев, а на НТО - 9 месяцев.

В 1943 г. возникла необходимость расширить профиль подготовки кадров для НКВД. В связи с этим в июле 1943 г. Центральная школа милиции была преобразована в Высшую школу НКВД СССР, в составе которой функционировали курсы по подготовке оперативного состава НКВД. На них направлялись сотрудники милиции из прибалтийских республик и Средней Азии. Кроме того, на курсах осуществлялась подготовка преподавательского состава специальных дисциплин из межобластных школ милиции, экспертов-криминалистов, а также переводчиков немецкого и английского языков. При школе также действовали шестимесячные курсы переподготовки руководящего состава НКВД и милиции.

Кроме школ и курсов усовершенствования милиции в системе НКВД СССР функционировали учебные заведения подготовки кадров по другим специальностям. Так, например, подготовка средних командиров военизированной пожарной охраны НКВД осуществлялась в пяти пожарнотехнических школах (курсах) с общей штатной численностью переменного состава 2 тысячи человек. Обучение специалистов с высшим образованием проводилось на факультете инженеров пожарной охраны, который в 1941 г. был эвакуирован из г. Ленинграда в г. Баку. По штату на упомянутом факультете одновременно обучались 260 слушателей, а всего за время войны факультет подготовил 4810 средних командиров пожарной охраны и 406 инженеров противопожарной обороны.

Во время войны особо остро стоял вопрос о подготовке кадров для лагерей и колоний. Обучение этой категории специалистов осуществлялось в 4 школах ГУЛАГа НКВД СССР с общей штатной численностью переменного состава 750 человек. Только в 1943 г. были подготовлены 648 специалистов 32 для исправительно-трудовых лагерей и колоний НКВД. Кроме того, при школах ГУЛАГа функционировали 5-месячные курсы подготовки начальствующего состава тюрем, где изучали общеобразовательные дисциплины, исправительно-трудовое законодательство, организацию оперативной работы и службы внутреннего наряда в тюрьмах, лагерях и

колониях. Только одна Владимирская школа подготовила с 15 сентября 1944 г. по 12 мая 1945 г. 69 начальников тюрем, 92 оперативных работника, 101 дежурного помощника начальника тюрьмы. Подготовка специалистов по линии Главного управления шоссейных дорог осуществлялась в Московском, Саратовском и Сибирском автодорожных институтах с общей численностью студентов 3 тысячи человек и в 3 дорожно-механических техникумах с общей численностью учащихся 1900 человек. За время войны этими учебными заведениями подготовлены для ОВД 1382 инженера и 218 техников.

Специалистов по архивоведению для правоохранительных органов готовили в Московском историко-архивном институте. За годы войны институт подготовил для НКВД 182 специалиста архивного дела.

Из открывшихся в 1943 г. 11 Суворовских военных училищ 2 - Ташкентское и Кутаисское - готовили будущие кадры для НКВД. В декабре 1943 г. в них приступили к занятиям 1127 человек. По положению о Суворовских военных училищах НКВД СССР на учебу зачислялись сыновья погибших в период Отечественной войны генералов, комиссаров ГБ, милиции и офицеров войск и органов НКВД (НКГБ); сыновья инвалидов войны из числа генеральского и офицерского состава войск и органов; сыновья офицерского состава НКВД, НКГБ, а также сыновья граждан, награжденных правительственными наградами.

Вновь принимаемые в правоохранительные органы лица проходили первоначальную подготовку по 70-часовой программе в специально созданных при отделах боевой подготовки группах, а допризывники (1925 г. р.), уже работавшие в милиции, обучались по 100-часовой программе всеобща. Обучение личного состава городских отделов милиции осуществлялось в группах, созданных по служебно-отраслевому принципу, а в районных отделениях предпочтение отводилось индивидуальной подготовке. Кроме того, с участковыми уполномоченными сельской местности и заместителями начальников горрайорганов по милиции проводились краткосрочные учебные сборы. В последующем такая форма подготовки получила дальнейшее развитие. Так, например, только в 1943 г. в 51 управлении милиции были проведены учебные сборы с 1300 заместителями начальников горрайорганов по 50-часовой программе. В этом же году в 48 управлениях были осуществлены 10-дневные сборы с более чем 6 тысячами участковых сельской милиции по 100-часовой программе. Тогда же проведены дополнительные занятия с оперативным составом по вопросам следственной работы (42 ч.), с рядовым составом по постовой и строевой подготовке (в среднем по 50 ч.). Большое внимание на учебных занятиях отводилось подготовке сотрудников по вопросам ликвидации вражеских парашютистов и диверсионно-разведывательных групп противника.

В 1943 г. Приказом НКВД СССР от 9 ноября 1943 г. «О текущей подготовке личного состава органов и частей милиции в 1944 году» определялось, что на служебную подготовку начальствующего состава

милиции отводится 168 часов, а рядовых - 216 часов в год. Снижение по сравнению с 1941 г. общего количества времени на служебную подготовку (218 часов для начсостава милиции и 268 часов для рядовых милиционеров) обуславливалось тем, что лица, пришедшие в милицию взамен убывших в Красную Армию и истребительные батальоны НКВД, уже имели определенные знания и практические навыки для выполнения задач в кризисных ситуациях военного времени. Согласно упомянутому приказу все занятия с личным составом городских органов милиции проводились в служебное время в составе учебных групп, с сотрудниками районных органов - на учебных сборах. Этим же Приказом особое внимание отводилось вопросам соблюдения офицерской чести.

Начиная с 1 сентября 1943 г. межобластные школы милиции переводятся на годичный срок обучения, и туда принимаются лица не старше 35 лет и имеющие общеобразовательную подготовку не ниже 5 классов средней школы. Для подготовки кадров для московской милиции в декабре 1943 г. в Москве была открыта школа милиции наполняемостью 500 человек курсантов и штатной численностью постоянного состава 109 человек. Обучение осуществлялось на отделении подготовки начальствующего и оперативного состава - 200 человек и отделении переподготовки начальствующего и оперативного состава - 100 человек. Кроме того, там же функционировали курсы подготовки рядового и младшего начальствующего состава, на которых одновременно обучались 200 человек.

Сроки обучения на отделении переподготовки начальствующего и оперативного состава были установлены 4–5 месяцев, а на курсах подготовки рядового и младшего начальствующего состава – 2–3 месяца. Курсанты обеспечивались питанием, денежным содержанием в размере оклада по прежней должности с учетом выслуги лет, но не менее 450 рублей в месяц, а на курсах рядового и младшего начальствующего состава - не менее 300 рублей.

По сравнению с преподавательским составом это значительная сумма, поскольку преподаватель с педагогическим стажем от 1 года до 5 лет получал 525 рублей; от 5 до 10 лет – 576 руб., свыше 10 лет – 650 рублей. Профессиональная подготовка и тематика занятий с личным составом НКВД на местах и обучение слушателей (курсантов) в учебных заведениях НКВД СССР в военное время в значительной степени обуславливались теми задачами, которые приходилось решать НКВД в городах и сельской местности по борьбе с уголовно-преступными элементами, диверсионно-разведывательными группами противника, нейтрализации деятельности вражеской агентуры. Реализуя эти задачи, сотрудники милиции систематически участвовали в проведении массовых проверок документов у граждан с целью выявления вражеской агентуры, дезертиров, лиц, уклоняющихся от мобилизации. В целом за годы войны были задержаны 34 85973 дезертира Красной Армии, 125098 - уклоняющихся от призыва по мобилизации. Кроме того, только за 1942 г. сотрудниками милиции собрано в

прифронтовых районах, изъято у дезертиров и уголовно-преступных элементов большое количество оружия: 3131 пулемет; 5819 автоматов; 84662 винтовки; 11266 револьверов и пистолетов; 51662 гранаты и более 5,5 млн. патронов.

Таким образом, имевшаяся система подготовки кадров для правоохранительных органов с началом Великой Отечественной войны 1941–1945 гг. смогла перестроить свою деятельность с учетом нужд фронта и страны, а курсанты (слушатели) и выпускники учебных заведений внесли неоценимый вклад в приближение победы над немецко-фашистскими захватчиками.

3. Органы внутренних дел в борьбе с вражеской агентурой и диверсантами

Несмотря на объединение в июле 1941 года наркоматов государственной безопасности и внутренних дел в единую структуру, все вопросы, связанные с организацией борьбы с вражеской агентурой и диверсантами в тылу противника, возлагались на разведотдел управления государственной безопасности. В них были созданы 4-е отделы, которые осуществляли общее руководство оперативной и специальной работой, сбором военно-политической информации о положении в оккупированных районах. Они направляли в тыл противника разведчиков и разведывательно-диверсионные группы. Важным направлением в деятельности 4-го отдела являлась специальная подготовка радистов, разведчиков-диверсантов и квалифицированных резидентов-вербовщиков на конспиративных квартирах, где их обучали основам топографии, маскировки на местности, стрельбе, подрывному делу, прыжкам с парашютом. На гласных и негласных сотрудников этого отдела возлагалась основная задача – противостоять вражеской агентуре, которая усиленно готовилась в специальных учебных центрах.

Важной задачей, возложенной на внутренние войска, явилось *обеспечение противодействия противнику при помощи радиосредств*. В ноябре 1942 года в состав внутренних войск были приняты от Главного разведывательного управления Генерального штаба Красной Армии полевые управления специальной службы и радиостанции «Осназ». Они были переформированы в отдельные дивизионы спецслужбы, центральную и отдельную радиостанции войск НКВД. На них возлагались задачи разведки эфира, осуществления радиоперехвата, шифрованной радиопереписки, предварительной обработки этих данных с радиосетей и отдельных радиоточек войск, полиции, жандармерии, пограничной стражи, агентуры и т.д.

Большое внимание уделялось *диверсионной работе в тылу противника*. Только УНКВД Московской области в самые трудные дни обороны Москвы направило в тыл противника около 190 истребительно-диверсионных групп, которые нанесли существенный урон противнику в

живой силе и материальном обеспечении. Зимой 1942 года всей стране стало известно имя партизанки-комсомолки Зои Космодемьянской. На Ленинградском фронте менее чем за два года войны в тыл противника было направлено 50 оперативных работников, около 190 диверсионно-разведывательных групп. Оперативно-боевая работа этих подразделений и групп способствовала прорыву и снятию блокады Ленинграда.

Другой важной оперативно-боевой структурой в борьбе с вражескими диверсантами и для охраны военных объектов явились *истребительные батальоны*. С учетом срочности создания истребительных батальонов приказ Наркома внутренних дел СССР от 24 июня 1941 года был передан на места по телеграфу. В нем указывалось: «в случае возможной высадки противником многочисленного парашютного десанта или групп диверсантов начальники истребительных батальонов обязаны были прибегать к помощи близ расположенных воинских частей НКВД и Красной Армии».

9 июля 1941 года ГКО СССР возложил на истребительные батальоны города Москвы и прилегающих районов *дополнительные задачи*:

- борьбу с возможными контрреволюционными выступлениями,
- организацию патрульной службы и оказание содействия органам милиции в поддержании общественного порядка во время воздушной тревоги,
- установление тщательного наблюдения в районах возможной высадки десантов и диверсантов противника.

Начальникам районных отделов НКВД и начальникам истребительных батальонов предлагалось в суточный срок разработать план взаимодействия истребительных батальонов с органами милиции, частями и подразделениями войск НКВД, военизированной охраны, предусмотрев в первую очередь мероприятия по обеспечению объектов военного значения и не охраняемых войсками Красной Армии аэродромов и посадочных площадок.

Особо следует отметить, что истребительные батальоны формировались не только из числа советского, партийно-комсомольского актива районов, но и из самих сотрудников органов УНКВД. Многие из истребительных отрядов впоследствии были переданы в действующую армию или использовались для ликвидации диверсионных групп противника (в Архангельской, Вологодской, Саратовской областях). Эти меры позволили органам НКВД противодействовать врагу в массовой заброске диверсантов в тыл страны.

В сложной, подчас чрезвычайно опасной обстановке истребительные отряды срочно направлялись на ответственные участки фронта и там действовали в составе боевых порядков. Истребительные батальоны сражались с врагом при обороне Ленинграда, Москвы, на перевалах Главного Кавказского хребта. Однако, главным направлением боевой деятельности этих отрядов являлась диверсионно-разведывательная работа. Например, истребительный мотострелковый полк УНКВД Москвы и Московской

области неоднократно направлял в тыл врага свои отряды и группы, которые действовали на стратегических направлениях врага. За мужество, доблесть и отвагу, проявленные в партизанской борьбе, один из руководителей истребительного батальона, Е.И. Осипенко был награжден медалью «Партизану Отечественной войны» 1 степени за номером «один».

Истребительные батальоны самоотверженно действовали в Архангельской и Вологодской областях. Во взаимодействии с войсками охраны тыла и частями Красной Армии они ликвидировали немецких и финских диверсантов в районах Кировской железной дороги, Беломоро-Балтийского канала и других. Истребительными батальонами Ленинграда за период блокады было задержано 67 фашистских парашютистов, 75 шпионов и диверсантов, 56 ракетчиков и сигнальщиков, 38 немецких летчиков.

Одним из важных решений Совнаркома СССР и ЦК ВКП(б) от 29 июня 1941 года являлось *развертывание партизанской борьбы в тылу врага*. Первым шагом в этом направлении явилась директива Главного политического управления Красной Армии от 19 августа 1941 года «*О работе среди населения оккупированных областей и партийно-политическом руководстве партизанским движением*». Эта директива нацеливала военные советы и политуправления фронтов на продолжение борьбы частей Красной Армии, оказавшихся во вражеском тылу. Только в Ленинграде за линию фронта было направлено 6 полков и 100 партизанских отрядов по 8 тысяч бойцов в каждом. Весной 1942 года на оккупированной территории Ленинградской области действовало 107 партизанских отрядов и 27 диверсионных групп. Каждой группе выделялась рация и квалифицированный радист. Задачей оперативных групп являлось руководство всей политической работой среди населения и партизанскими отрядами на территории своего сектора.

К концу 1941 года в тылу вражеских войск на всей оккупированной территории страны действовало 3500 партизанских отрядов и групп, а в 1944 году вооруженную борьбу с фашистами включилось свыше 1 млн. партизан и подпольщиков.

В организации зафронтной работы активное участие принимали работники органов внутренних дел. Центром подготовки специальных разведывательно-диверсионных отрядов и групп стала созданная в октябре 1941 года Отдельная мотострелковая бригада особого назначения НКВД СССР (ОМСБОН). За четыре года войны бригада подготовила по специальным программам для выполнения заданий в тылу врага 212 специальных отрядов и групп.

Таким образом, оперативно-боевая работа разведывательных групп и партизанских отрядов в тылу оккупированных противником территорий СССР показала высокую эффективность и в значительной мере способствовала срыву фашистских планов молниеносной войны.

4.Сотрудники органов внутренних дел в боях с врагом

Сотрудники органов внутренних дел с первых дней войны встали на защиту своего Отечества. Всем известен героический подвиг защитников Брестской крепости, в числе которых были бойцы 132-го отдельного батальона конвойных войск НКВД. Воины-чекисты мужественно защищали крепость, нанося тяжелые удары по живой силе и технике врага. Немецкий генерал Ф.Е. Блюменритт писал о Бресте: «... пограничники и сотрудники НКВД защищали старую крепость... до последнего».

Героизм и отвагу *при обороне Брестской крепости* проявили Н.А. Токарев, А.П. Чуборев, А. Лапин, Д.Ф. Кожанов, В.А. Бродяной, Г.А. Романов, Ю.К. Дегилев и другие бойцы. До последнего дыхания сражался рядовой конвойного батальона Ф.В. Рябов. Он спас жизнь одному из руководителей героической обороны крепости – политруку А.А. Кошкареву, подбив гранатами несколько танков. Будучи раненым, Федор Рябов сделал несколько шагов навстречу прорвавшимся гитлеровцам и бросил в них две гранаты. Указом Президиума Верховного Совета СССР за боевые заслуги в борьбе с немецко-фашистскими захватчиками рядовой Рябов Федор Васильевич был награжден Орденом Отечественной войны 1-й степени посмертно.

Бессмертен *подвиг защитников вокзала города Бреста* во главе с начальником линейного отделения подполковником милиции А.Я. Воробьевым. Отважные бойцы почти на сутки задержали продвижение немецких железнодорожных составов вглубь советской территории и тем самым помогли сорвать гитлеровский план молниеносного наступления. С подвигом защитников вокзала города Бреста можно сравнить сражение батальона милиции под командованием капитана К.С. Владимирова, который под Могилевом вместе с подразделением 172-й стрелковой дивизии Красной Армии встал на пути продвижения войск врага. 250 сотрудников милиции г. Могилёва, курсантов и преподавателей Минской и Гродненской школ 6 суток удерживали высоту, непрерывно атакуемую гитлеровскими войсками.

Лучшие черты солдат правопорядка, их верность народу, преданность Родине, крепость их духа ярко отражает деятельность Московской и Ленинградской милиции в период 1941 года. Вместе с воинами Красной Армии, с сотнями тысяч народных ополченцев работники милиции встали на защиту Родины.

Указ ПВС СССР от 22 июня 1941 г. «О военном положении» передал органы внутренних дел в полное подчинение военного командования. На органы НКВД и, прежде всего, милицию были возложены ответственные задачи в период ожесточенных боев за Москву, Ленинград, Сталинград и другие советские города.

После исторического парада войск 7 ноября 1941 года отправился на передовые рубежи мотострелковый полк, сформированный из работников милиции и УНКВД г. Москвы и Московской области. В оборону Москвы и Ленинграда внесли вклад не только те работники милиции, которые

сражались непосредственно на фронтах. У работников милиции появилась масса новых обязанностей: эвакуация населения, предприятий и хозяйственных грузов; борьба с расхитителями продовольствия, государственной и частной собственности; обезвреживание вражеских агентов, контроль за соблюдением светомаскировки др. Милиционеры тушили пожары, охраняли квартиры эвакуированных граждан, задерживали распространителей ложных слухов, обеспечивали порядок во время артобстрелов и при налетах вражеской авиации.

В связи с приближением противника к Москве ГКО обязал НКВД СССР взять под особую охрану зону, прилегающую к столице с запада и юга по линии Калинин-Ржев-Можайск-Тула-Коломна-Кашира. ГКО потребовал организовать при НКВД СССР штаб охраны Московской зоны, подчинив ему в оперативном отношении расположенные в зоне войска НКВД, милицию, районные организации НКВД, истребительные батальоны и заградительные отряды. Осенью 1941 года внутренние войска не только выполняли задачи по охране общественного порядка в столице, но и принимали непосредственное участие в боевых действиях под Москвой. К обороне Москвы, наряду с частями Красной Армии, было привлечено четыре дивизии, две бригады, несколько отдельных частей и три бронепоезда внутренних войск.

В наиболее напряженный период *битвы под Москвой* войскам НКВД была поставлена задача по непосредственной защите столицы. Например, Отдельная мотострелковая бригада особого назначения НКВД во взаимодействии с подразделениями Красной Армии должна была подготовить к обороне район Красной площади и другие площади с целью не допустить прорыва противника через Садовое кольцо и одновременно быть готовым к боевым действиям в направлениях Рижского вокзала, Ленинградского и Волоколамского шоссе, поддерживая порядок на прилегающих улицах.

В первые дни войны стали формироваться дивизии народного ополчения, в которые вошла значительная часть сотрудников милиции и пожарной охраны. 4 июля 1941 года начальник Управления Ленинградской городской милиции Е.С. Грушко издал специальный приказ, указывающий, что «...работа милиции – это работа на фронте и ослаблять ее ряды недопустимо...». Поэтому вопрос об уходе каждого сотрудника милиции в армию решался по согласованию с руководством милиции.

В первый период Великой Отечественной войны войска НКВД активно привлекались к боевым действиям, частично – во втором периоде (ноябрь 1942 г. – декабрь 1943 г.). После 1943 года в связи со значительными успехами Красной Армии в боях с немецко-фашистскими захватчиками соединения и части внутренних войск в основном занимались выполнением своих служебно-боевых задач и к непосредственному участию в боевых действиях на фронтах привлекались лишь в исключительных случаях.

Характерной особенностью боевого использования войск НКВД в начальный период войны являлось то, что они, как правило, вступали в бой в

местах своей дислокации, там, где их застала война. В последующем, переходя в оперативное или же непосредственное подчинение общевойсковому командованию, они использовались по их усмотрению, а также по указаниям Наркомата внутренних дел СССР. Вместе с этим в ряде мест, как это было под Ленинградом, Москвой, Сталинградом и на Кавказе Ставка Верховного Главнокомандования, а также военные советы фронтов специально направляли войска НКВД в те места, где вместе с частями Красной Армии нужно было любой ценой задержать врага.

Славной страницей боевой истории внутренних войск является участие в *героической обороне Ленинграда*. На дальних и ближних подступах к городу вели сражения 1-я, 20-я, 21-я, 22-я, 23-я дивизии войск НКВД, куда входили части пограничных и внутренних войск, в том числе и сотрудники органов внутренних дел. На Ленинградском фронте высокую боеспособность показало снайперское движение. К ноябрю 1942 года в 21-й стрелковой дивизии НКВД, переформированной в 109-ю стрелковую дивизию Красной Армии, 482 бойца и командира были награждены государственными наградами. Лейтенанту А.А. Дивочкину, старшему политруку Н.М. Руденко и рядовому А.М. Кокорину были присвоены звания Героев Советского Союза.

В обстановке сложной военной ситуации под Ленинградом Управление НКВД неоднократно выделяло сотни своих сотрудников на формирование новых соединений НКВД, частей и подразделений охраны тыла. Уже 9 июля 1941 года был сформирован первый отряд – батальон из добровольцев-сотрудников милиции и других отделов УНКВД, командиром, которого был назначен начальник отдела БХСС А.П. Приезжев. В батальон вошло около 300 добровольцев. Свой первый и очень тяжелый бой батальон принял у деревни Пустошка Кингисеппского района. В конце августа по приказу начальника Управления НКВД были сформированы еще три батальона из различных подразделений, которые вошли в 7-й полк 20-й стрелковой дивизии НКВД. Командирами этих батальонов были назначены начальник ОРУД А.И. Кудряшов и начальник межобластной школы милиции Д.В. Кезин. Батальоны участвовали в самых ожесточенных боях на знаменитом «Невском пятачке».

В *битве за Сталинград* особо отличилась 10-я стрелковая дивизия внутренних войск НКВД СССР. Она вместе с другими частями войск НКВД стойко удерживала город до подхода частей 62-й армии. 2 декабря 1942 года 10-я дивизия была награждена орденом Ленина, ей было присвоено почетное наименование «Сталинградская». В обороне города участвовали и сотрудники милиции. Приказом начальника УНКВД 24 июля 1941 г. милиция Сталинграда была сведена в отдельный батальон во главе с начальником управления милиции области Н.В. Бирюковым. В соответствии с постановлением СНК СССР от 24 июня 1941 г. в 3-дневный срок во всех районах и областном центре было сформировано 66 истребительных батальонов. В районах сельской местности ими командовали начальники

районных отделов (отделений) НКВД, а в Сталинграде – начальники городских отделений милиции.

Бывший командующий 62-й армией Маршал Советского Союза В.И. Чуйков писал: «... сотрудники милиции скрытно проводили прибывающие части на исходные позиции, ходили в разведку в тыл врага. В критические моменты, когда врагу удавалось где-то прорваться и вклиниться в нашу оборону, работники милиции не раз занимали огневой рубеж и вместе с воинами – защитниками города – преграждали путь противнику». Подвиги бойцов войск НКВД, чекистов Сталинградского фронта, бойцов истребительных батальонов и работников милиции Сталинграда увековечены обелиском, воздвигнутым в центре города-героя.

Значительный вклад внутренние войска внесли в *битву за Кавказ*. В августе 1942 года были сформированы Орджоникидзевская, Грозненская и Махачкалинская дивизии внутренних войск. Во взаимодействии с частями Красной Армии они защищали особые оборонительные районы Северного Кавказа и не допустили прорыва противника в Закавказье. Части войск НКВД активно участвовали в наступательных операциях Северо-Кавказского фронта. При освобождении Кубани и Таманского полуострова успешно действовали Первая особая и Сухумская дивизии войск НКВД. В ноябре 1942 года бессмертные подвиги совершили младшие сержанты П.П. Барбашев и П.К. Гужвин, закрывшие своими телами амбразуры вражеских огневых точек. Они удостоены звания Героев Советского Союза посмертно.

Внутренние войска принимали участие в боевых действиях на юго-западе страны. Например, 57-я бригада внутренних войск в течение второго полугодия 1941 года участвовала в обороне городов: Николаев, Шостка, Днепродзержинск, Днепропетровск, Запорожье, Харьков и других. За 5 месяцев первого года войны части этой бригады провели 65 боев с немецко-фашистскими захватчиками, в результате которых противник потерял 7600 человек убитыми и ранеными.

На Южном и Юго-Западном направлениях мужественно сражались части 5-й, 10-й, 13-й, 19-й дивизий НКВД, 43-й, 71-й бригад, 16-го и 28-го мотострелковых полков, 227-го и 249-го конвойных полков, ряда других частей.

В дни героической обороны Киева из сотрудников городской милиции был сформирован батальон, который 13 июля 1941 г. занял один из важных участков обороны протяженностью от железнодорожного моста через Днепр до Старожитомирского шоссе. Бойцы милицейского батальона день и ночь трудились, чтобы укрепить боевой рубеж и сделать его неприступным для врага. На опасных направлениях было вырыто 7 противотанковых рвов длиной в среднем по 15 метров каждый, возведено 17 противотанковых заграждений, а у кирпичного завода сооружено две кирпичные стены высотой в 2 метра. Когда гитлеровские войска подошли к окраине Киева, бойцы батальона милиции вместе с воинами Красной Армии отбивали атаки противника. В середине сентября 1941 г. положение защитников Киева стало

очень тяжелым. Враг, несмотря на большие потери, бросал в бой все новые и новые силы. В эти напряженные дни по указанию НКВД УССР из личного состава милиции был срочно сформирован полк, который занял рубеж обороны в районе урочища Мышеловка - Голосеевский лес (южная окраина города). Бои на этом участке обороны носили исключительно упорный характер, часто переходили в рукопашные схватки. Только ценой огромных потерь в живой силе и технике врагу удалось ворваться в город.

В рядах защитников *Одессы* мужественно сражались работники милиции города и области. В осажденном городе они поддерживали общественный порядок, вели борьбу с вражескими шпионами, диверсантами и провокаторами. На дорогах, ведущих к передовой линии фронта, были выставлены замаскированные милицейские дозоры, вооруженные пулеметами, винтовками и гранатами. Милиция обеспечивала эвакуацию и оставила город в числе последних защитников. Высокую оценку боевой деятельности милиции в период героической обороны Одессы дал Маршал Советского Союза Н.И. Крылов. Он писал: «Работники милиции плечом к плечу с воинами принимали участие в ожесточенных боях и успешно решали поставленные перед ними задачи на фронте и в тылу». За проявленные мужество и доблесть при защите Одессы большая группа сотрудников милиции была награждена орденами и медалями. Среди них А.М. Кузьменко, М.К. Окулевич, Н.Ф. Гузенко, П.И. Демченко, Г.М. Давидюк, И.С. Бондаренко, П.С. Конончук и другие.

Вместе с армейскими частями и ополчением героически обороняли *Севастополь* милицейские подразделения, сформированные из числа сотрудников городского отдела, а так же из работников Алуштинского, Ялтинского, Евпаторийского, Бахчисарайского и Сакского районных отделов и аппарата управления милиции Крымской области. О мужестве и отваге севастопольских милиционеров газета «Известия» 3 июля 1942 г. писала: «...Не раз севастопольские милиционеры с винтовкой в руках шли на передовые позиции, чтобы принять участие в боях». Высокую оценку служебно-боевой деятельности работников милиции дал бывший командующий Черноморским флотом, один из руководителей обороны адмирал Ф.С. Октябрьский. Он писал: «Днем и ночью под бомбардировками и артиллерийским обстрелом, в любых условиях севастопольская милиция выполняла свой долг перед Родиной. ... Сотрудники милиции обезвреживали вражеских лазутчиков, которых гитлеровцы забрасывали в город и его окрестности. Сотни работников милиции пали смертью храбрых...».

Высокую эффективность в боях в годы Великой Отечественной войны показали *бронепоезда внутренних войск*. Они предназначались для охраны и обороны железнодорожных участков, сооружений, узлов и станций; поддержки гарнизонов, несущих охрану железнодорожных сооружений, при отражении нападения, а также содействия им в бою; борьбы с диверсионными группами и авиадесантами противника в полосе железных дорог; переброски резервов и поддержки их действий; сопровождения

литерных поездов и важных грузов; действий в составе войск НКВД и Красной Армии непосредственно на фронтах во всех видах боя. Всего за годы Великой Отечественной войны 21 бронепоезд внутренних войск непосредственно участвовал в боевых действиях с немецко-фашистскими захватчиками.

Тысячи сотрудников милиции в боях с фашистскими захватчиками совершили бессмертные подвиги, многие из них стали героями Советского Союза. Бывший участковый уполномоченный милиции Одесской области С.Е. Артеменко дважды удостоился этого высокого звания. Являясь командиром стрелкового батальона он в январе 1945 г. на танках прорвался в тыл противника и разгромил аэродром, захватив 25 исправных самолетов и удержал плацдарм, имевший большое значение для наступления советских войск. За совершенные подвиги Указом ПВС СССР от 27 марта 1945 г. ему было присвоено звание Героя Советского Союза. За героическую оборону плацдарма на берегу р. Одер 31 мая 1945 г. С.Е. Артеменко был награжден второй медалью «Золотая Звезда» Героя Советского Союза.

Старшина 66 отделения милиции города Москвы И.В. Кирик в боях на Черниговском направлении Центрального фронта при форсировании Днепра проявил мужество и героизм. Указом ПВС СССР от 15 января 1944 г. И.В. Кирику посмертно присвоено звание Героя Советского Союза.

Милиционер 8 отделения милиции города Горького М.Ф. Ларин проявил мужество в боях за г. Палангу. 19 апреля 1945 г. было присвоено звание Героя Советского Союза. В честь его подвига в г. Паланге установлен обелиск.

Стойкость и мужество при форсировании Одера проявили воины батальона, которым командовал бывший сотрудник Краснодарской милиции П.Г. Гуденко. За боевую операцию на Одере ему было присвоено звание Героя Советского Союза. Это далеко не полные, но яркие свидетельства мужества солдат правопорядка, проявленного в боях за Родину [25, 112].

Таким образом, сотрудники органов внутренних дел вписали яркую страницу в историю победы над фашистской Германией. За годы войны в боях участвовали 53 дивизии и 20 бригад войск НКВД, не считая самостоятельных частей, а также пограничных войск. За годы войны из состава НКВД СССР было сформировано или передано в действующую армию 29 дивизий, 23 из них были награждены орденами, а четыре – стали гвардейскими. Из органов НКВД СССР к 13 января 1945 года было передано в Красную Армию 215337 человек. Потери войск НКВД СССР составили 97,7 тысяч человек. В ходе охраны войскового тыла, борьбы с бандитизмом и обеспечения режима военного времени войска НКВД, во взаимодействии с истребительными батальонами, сотрудниками органов внутренних дел и госбезопасности, задержали более 89 тысяч изменников Родины и вражеских агентов, около 480 тыс. дезертиров и уклонившихся от службы в армии, 181 тыс. бандитов и их пособников и др. 267 воинов НКВД удостоены звания

Героя Советского Союза. В честь воинов и сотрудников НКВД сооружено более 50 памятников и обелисков, названо около 60 улиц и более 20 школ.

С началом Великой Отечественной войны органы внутренних дел переходили в полное подчинение военного командования. К функциям органов внутренних дел прибавились такие, как, борьба с военным и трудовым дезертирством, мародерством и др. НКВД СССР издавал свои нормативные правовые акты, которые конкретизировали задачи подведомственных ему органов. Такая ситуация сохранялась вплоть до 1946 г., когда НКВД было переименовано в МВД СССР.

В годы Великой Отечественной войны значительно усложнились задачи войск НКВД СССР, осуществлявших охрану особо важных предприятий промышленности и железнодорожных сооружений. Войска провели большую работу по перебазированию значительного числа оборонных предприятий с территории, временно оккупированной врагом. С началом войны места лишения свободы, дислоцированные в западных районах страны, оказались в сложном положении. Спасало то обстоятельство, что на этой территории не имелось исправительно-трудовых лагерей. В колониях же контингент содержался за малозначительные преступления, и практически все заключенные были освобождены.

Имевшаяся система подготовки кадров для правоохранительных органов с началом Великой Отечественной войны 1941–1945 гг. смогла перестроить свою деятельность с учетом нужд фронта и страны, а курсанты (слушатели) и выпускники учебных заведений внесли неоценимый вклад в приближение Победы над немецко-фашистскими захватчиками.

Оперативно-боевая работа разведывательных групп и партизанских отрядов в тылу оккупированных противником территорий СССР показала высокую эффективность и в значительной мере способствовала срыву фашистских планов молниеносной войны.

Сотрудники органов внутренних дел вписали яркую страницу в историю победы над фашистской Германией. За годы войны в боях участвовали 53 дивизии и 20 бригад войск НКВД, не считая самостоятельных частей, а также пограничных войск. За годы войны из состава НКВД СССР было сформировано или передано в действующую армию 29 дивизий, 23 из них были награждены орденами, а четыре – стали гвардейскими. Из органов НКВД СССР к 13 января 1945 года было передано в Красную Армию 215337 человек. Потери войск НКВД СССР составили 97,7 тысяч человек. В ходе охраны войскового тыла, борьбы с бандитизмом и обеспечения режима военного времени войска НКВД, во взаимодействии с истребительными батальонами, сотрудниками органов внутренних дел и госбезопасности, задержали более 89 тысяч изменников Родины и вражеских агентов, около 480 тыс. дезертиров и уклонившихся от службы в армии, 181 тыс. бандитов и их пособников и др. 267 воинов НКВД удостоены звания Героя Советского Союза. В честь воинов и сотрудников НКВД сооружено более 50 памятников и обелисков, названо около 60 улиц и более 20 школ [28, 217].

РАЗДЕЛ 13. ОРГАНЫ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В ПОСЛЕВОЕННЫЙ ВОССТАНОВИТЕЛЬНЫЙ ПЕРИОД

Советский Союз сыграл решающую роль в разгроме гитлеровского фашизма, в освобождении народов Европы от рабства и уничтожения. Высокой ценой была достигнута эта Великая Победа. Более 27 млн. граждан страны погибли в тяжелейшей в мировой истории войне, в руинах лежали тысячи городов, сёл и деревень, фабрик и заводов, сельскохозяйственных объектов. Достаточно высоким был и уровень криминализации общества. В этой, далеко не простой внутренней и сложной международной обстановке, характеризовавшейся противостоянием двух мировых систем, началось восстановление народного хозяйства, одним из важнейших условий для успешного решения этой сложнейшей задачи, было обеспечение общественного порядка в стране, борьба с преступностью, значительно выросшей в условиях войны и в послевоенные годы. В решении этой задачи особая роль отводилась правоохранительным органам [23, 145].

После окончания Великой Отечественной и Второй мировой войны, с расширением влияния СССР на страны Восточной Европы и началом нового этапа конфронтации между бывшими союзниками по антигитлеровской коалиции, обострение межгосударственных отношений самым непосредственным образом отразилось на внутренней политике страны. Как и в предвоенные годы, главным приоритетом оставалось развитие оборонного комплекса страны, который поглощал все больше государственных средств. Не происходило существенных изменений в материальном благосостоянии населения. Это шло вразрез с мироощущением народа-победителя, который не только не чувствовал никаких социально-экономических улучшений, но позже столкнулся с ужесточением политики по ряду направлений общественной и духовной жизни.

Окончание войны и новые внутривнутриполитические задачи внесли определенные изменения в деятельность органов внутренних дел. Прежде всего, отпал ряд функций, характерных для военного времени: обеспечение комендантского режима и эвакуации населения, участие в боевых действиях и охраны фронтовых тылов, борьба с мародерством и паникерством, распространением ложных слухов. История советской милиции была насыщена множеством событий, были выработаны достаточные эффективные механизмы противодействия различным проявлениям противоправного поведения, по сути, сформирована система образовательных учреждений министерства внутренних дел. Акцент в деятельности органов внутренних дел отчетливо был перенесен на предупреждение и профилактику правонарушений.

1. Структура и задачи органов внутренних дел в послевоенный период (1945–1953 гг.)

В послевоенные годы в области государственного и правового строительства наметилось две основных, равных по силе тенденции.

Во-первых, это *ликвидация последствий войны как первоочередная задача государства*, которая представляла собой комплекс мер, направленных на восстановление экономики и перестройку государственного аппарата, его приспособление к мирным условиям, «изменение форм и методов государственного, хозяйственного и политического руководства».

После войны были ликвидированы, либо преобразованы чрезвычайные органы, вызванные к жизни обстоятельствами военного времени. Так, дела упраздненного ГКО передавались Совету Народных Комиссаров, военно-промышленные наркоматы преобразовывались в органы управления мирными отраслями производства, была упразднена Ставка Верховного Главнокомандования и т.п.

Вторая тенденция заключалась в *ужесточении государственного и партийного контроля над обществом*. Изменился подход к формированию идеологии и руководящих государственных и партийных кадров, что находило своё воплощение в усилении национально-патриотических мотивов, культа вождя, воссоздании политических символов, повышении роли Секретариата ЦК и УК ЦК партии и т.п.

Безусловно, последствия войны сказывались на состоянии правопорядка в стране и требовали соответствующей корректировки структуры и основных направлений деятельности правоохранительных органов. В большей степени эти изменения способствовали расширению полномочий всей системы правоохранительных органов и повышению их роли в общегосударственном масштабе. При этом особая роль в этой системе отводилась органам НКВД.

В послевоенные годы *структура НКВД претерпела определённые изменения* и включала в себя шесть главных управлений:

- Главное управление милиции (ГУМ);
- Главное управление войск НКВД,
- Главное управление по борьбе с бандитизмом;
- Главное управление пожарной охраны;
- Главное управление по делам военнопленных и интернированных лиц;

- Главное управление колоний и лагерей;

В структуру НКВД включалось четыре управления:

- Управление шоссейных дорог (УШОСДОР);
- Управление МПВО;
- Тюремное управление;
- Хозяйственное и архивное управление, а также отдел кадров; отдел секретного делопроизводства; финансовый отдел; отдел по борьбе с детской беспризорностью и безнадзорностью; общество «Динамо».

Круг задач, возложенных на органы НКВД, был чрезвычайно широк. Поэтому часть функций НКВД, связанных с обеспечением государственной безопасности были переданы специализированным органам госбезопасности. *15 ноября 1945 г. для «оперативно-чекистского обслуживания» объектов спецназначения (занятых созданием атомной бомбы) в составе НКГБ СССР был организован отдел «К». Совместным приказом НКГБ и НКВД СССР № 0014-0032 от 10 января 1946 г. отдел «С» (разведка и обработка материалов по атомной проблеме) был передан из НКВД СССР в НКГБ СССР.*

Важной вехой в процессе реформирования государственно-политической сферы явилась министерская реформа. В марте 1946 г. Верховный Совет СССР принял закон, в соответствии с которым Совет Народных Комиссаров СССР, совнаркомы союзных и автономных республик были преобразованы в соответствующие Советы министров, а наркоматы — в министерства. *Наркомат внутренних дел СССР стал именоваться Министерством внутренних дел СССР (МВД СССР), а НКГБ СССР - Министерством государственной безопасности СССР (МГБ СССР).*

По мере восстановления народного хозяйства часть функций НКВД (МВД) СССР, не свойственных министерству, передавалась соответствующим министерствам и ведомствам.

В годы Великой Отечественной войны органы милиции испытывали постоянный количественный и качественный некомплект, доходивший в отдельных регионах до 50 и более процентов. Её комплектование в эти годы было чрезвычайно затруднено. Ушедших на фронт сотрудников милиции заменили не всегда отвечающими требованиям по профпригодности, морально-нравственным и психологическим качествам, состоянию здоровья и образования люди. Практически такими же кадрами комплектовалась милиция и в первые послевоенные годы. Многие из них были активными участниками войны, имели боевой опыт (на начало 1948 г. в рядах милиции служили 24 Героя Советского Союза). В милиции же был нужен не только боевой опыт, но и иные, специальные знания и опыт, поучить которые можно лишь в учебных заведениях и в процессе практической деятельности. Обеспечить же потребность в кадрах для милиции учебные заведения не могли, так как в годы войны выпуск специалистов из них был значительно сокращён. Таким образом, в рядах милиции проходили службу сотрудники, значительная часть которых не соответствовала требованиям, предъявлявшимся к кадрам милиции. Необходимы были меры для устранения количественного и качественного некомплекта милиции.

Принимались меры по *повышению социальной защищённости сотрудников министерства*. Так, приказом МВД СССР № 0310 от 30 сентября 1946 г. генералам и офицерам МВД СССР с 1 октября 1946 г. были установлены *новые оклады по специальным званиям* в следующих размерах: генерал-полковник – 2.200; генерал-лейтенант – 1900; генерал-майор – 1600; полковник - 1300; подполковник – 1100; майор - 900; капитан – 700; старший

лейтенант – 600; лейтенант – 500; младший лейтенант – 400 рублей в месяц⁵⁷. Установленные должностные оклады в среднем были выше среднего заработка по стране, что сыграло немаловажную роль в повышении престижности службы в органах внутренних дел.

Холодная война, в которую был втянут Советский Союз в послевоенные годы, осложняла международную обстановку и диктовала необходимость уделить особое внимание вопросам государственной безопасности. В этой связи было произведено *перераспределение сил и средств между МВД и КГБ СССР в пользу Министерства государственной безопасности*. Так, в январе 1947 г. совместным приказом МВД и МГБ СССР № 0074-0029 была оформлена передача внутренних войск из МВД в МГБ СССР. Было образовано Главное Управление внутренних войск МГБ СССР. Министерству государственной безопасности были переданы соединения и части общей численностью 71322 человека, а также Саратовское военное училище и Сортавальская военная школа.

С января 1947 г. по октябрь 1949 г. из системы МВД в МГБ были также переданы, транспортная милиция, войска по охране важных объектов промышленности и железных дорог, пограничные войска, милиция и Государственное хранилище ценностей.

На внутренние войска как составную часть МГБ СССР и его вооруженную силу возлагались следующие задачи:

- 1) войсковое обеспечение мероприятий органов советской разведки по ликвидации вооруженных банд националистов;
- 2) оказание помощи органам госбезопасности в изъятии вражеской агентуры;
- 3) несение службы по поддержанию общественного порядка в городах и населенных пунктах;
- 4) выполнение специальных заданий МГБ СССР по обеспечению государственной безопасности страны;
- 5) охрана важнейших предприятий и учреждений, имеющих государственное значение.

В связи с широким развертыванием работ по созданию ядерного и термоядерного оружия и средств его доставки *Постановлением Совета Министров СССР от 20 апреля 1946 года на внутренние войска была возложена задача по охране всех важнейших научно-исследовательских институтов и лабораторий Академии наук СССР*. Для её выполнения были созданы специальные части войск МВД, руководство которыми осуществляло вновь созданное специальное отделение Управления войск МВД СССР (в последующем Управление спецчастей внутренних войск МВД СССР). В течение 1946–1947 гг. под охрану войск было принято 6 объектов, требовавших соблюдения особой секретности. В дальнейшем по мере роста объема служебно-боевых задач формировались новые специальные части и соединения. 6 апреля 1948 года специальные части войск МВД СССР и

Краснознаменная школа усовершенствования политсостава войск МВД СССР были переданы из МВД СССР в МГБ СССР.

В соответствии с совместным приказом *МВД и МГБ СССР № 0075-0030 от 21 января 1947 г.* транспортная милиция была передана из МВД в МГБ СССР, в составе которого было образовано Главное управление охраны МГБ СССР на железнодорожном и водном транспорте.

После окончания Великой Отечественной войны существенно сократился объем задач, выполняемых частями НКВД-МВД по охране особо важных предприятий промышленности и железных дорог, так как многие предприятия народного хозяйства переходили на выпуск мирной продукции, а железнодорожные сооружения, заводы и фабрики охранялись уже не войсками, а военизированной охраной. Постановлением Совета Министров СССР от 13 апреля 1946 года войска МВД были освобождены от охраны грузов на железных дорогах. В ведение МВД оставалась охрана особо важных объектов промышленности и железных дорог. Однако, вскоре на основании постановления Совета Министров СССР № 1130-405сс от 6 апреля 1948 г. совместным приказом МВД и МГБ СССР № 00369-00141 от 9 апреля 1948 г. из МВД в МГБ были переданы войскам по охране особо важных объектов промышленности и железных дорог. Численность войск составляла 7301 человек. К маю 1951 года почти все части МВД, охранявшие во время войны особо важные предприятия промышленности и железные дороги, были расформированы.

Таким образом, в послевоенные годы в области государственного и правового строительства наметилось две основных, равных по силе тенденции. Во-первых, это ликвидация последствий войны как первоочередная задача государства. Вторая тенденция заключалась в ужесточении государственного и партийного контроля над обществом. В послевоенные годы структура НКВД претерпела определённые изменения. В марте 1946 г. Наркомат внутренних дел СССР стал именоваться Министерством внутренних дел СССР (МВД СССР), а НКГБ СССР – Министерством государственной безопасности СССР (МГБ СССР). В условиях холодной войны было произведено перераспределение сил и средств между МВД и КГБ СССР в пользу Министерства государственной безопасности. В январе 1947 г. была оформлена передача внутренних войск из МВД в МГБ СССР. Было образовано Главное Управление внутренних войск МГБ СССР. С января 1947 г. по октябрь 1949 г. из системы МВД в МГБ были также переданы, транспортная милиция, войска по охране важных объектов промышленности и железных дорог, пограничные войска, милиция и Государственное хранилище ценностей [23, 147].

2. Направления деятельности органов внутренних дел в послевоенные годы (1945–1953 гг.)

Серьёзные изменения претерпели и органы милиции. Постановлением Советского правительства в октябре 1949 года милиция из подчинения МВД

СССР была передана в ведение МГБ СССР. Данное решение было обусловлено рядом объективных и субъективных факторов. Прежде всего, это ухудшение криминальной обстановки в стране и активизация антисоветских националистических группировок после завершения Великой Отечественной войны 1941 – 1945 гг. Как отмечалось ранее, военные годы и ряд послевоенных лет, как правило, сопровождались общим, порой весьма значительным подъемом уровня преступности. Особенно резко возрастает количество тяжких и особо опасных преступлений. Если органами МВД в 1944 г. было зарегистрировано 7131 убийство, а в 1945 г. – 7969, то в 1946 г. было зафиксировано – 10218. Особенно этот рост был заметен в крупных и столичных городах. Так, в Ленинграде и Ленинградской области. в первом квартале 1945 г. Управлением НКВД было зафиксировано 5331 уголовное проявление, во втором – 5680, в третьем – 6106, в четвертом - 8503 уголовных преступлений. Высокий уровень преступности сохранялся и в 1946 г.

Очевидно, что на обострение криминальной ситуации в стране оказала влияние и амнистия, проведенная сразу после окончания войны, в результате которой вышли на свободу 730 тыс. осужденных за уголовные преступления, значительная часть которых продолжила преступную деятельность. Как показывают отчеты МВД, в Ленинграде и Ленинградской области среди привлечённых к уголовной ответственности в июле - сентябре 1945 г. 28, 4 % составляли амнистированные после войны преступники. Если во втором квартале 1945 г. было зарегистрировано 7732 преступления, то в четвёртом уже 1043. На этой почве росло недовольство населения бессилием власти, и подобные настроения становились известными партийному руководству и толкали его на применение жестких мер. От руководителей правоохранительных органов требовали улучшения работы и, прежде всего, объяснения причин роста преступности.

Особые требования предъявлялись к органам милиции, занимавшим важное место в правоохранительной системе. Их функции носили комплексный характер и в послевоенный период заметно расширились. Были организованы такие новые службы, как служба по розыску граждан, пропавших без вести, отдел боевой подготовки личного состава милиции и др. Увеличилось численность сотрудников милиции, составившая к концу 1950 года 232.548 чел., однако сотрудников явно не хватало для обеспечения всех направлений её деятельности. В определённой степени это объяснялось и тем, что органы милиции были переподчинены МГБ СССР и во многом переориентированы на оказание содействия органам государственной безопасности. Всего был передан (без транспортной милиции) 205351 сотрудник милиции.

Особым направлением деятельности милиции в послевоенные годы была борьба с бандитизмом, в том числе в районах, временно оккупированных немецко-фашистскими захватчиками (области Украины, Белоруссии, Прибалтики), в которых действовали банды террористов-

националистов, противодействующих советской власти. Так, в феврале 1947 г. во Львове членами Украинской социалистической радикальной партии был взорван четырехэтажный дом, где жили семьи военнослужащих, советских и партийных работников. Взрыв был приурочен к 23 февраля – 29-й годовщине Красной Армии.

В послевоенные годы в связи с ростом преступлений против личности Президиум Верховного Совета СССР 4 июня 1947 г. принял Указ «Об усилении охраны личной собственности граждан». Указом устанавливалась уголовная ответственность за кражу личного имущества граждан, разбой, вводился новый состав преступления – недонесение о достоверно известном готовящемся или совершенном разбое.

Важным направлением деятельности милиции явилась борьба с экономическими преступлениями. Принятый 4 июня 1947 г. Указ Президиума Верховного Совета СССР «Об уголовной ответственности за хищение государственного и общественного имущества», предусматривавший более строгие меры наказания за посягательство на государственную и общественную собственность, существенно расширил правовую основу деятельности милиции в борьбе с этими видами преступлений.

Большую опасность (в условиях послевоенной карточной системы) представляла спекуляция и махинации с продовольственными карточками. С целью их предотвращения на рынках всех крупных городов были сформированы филиалы отделений милиции. В крупных универмагах и комиссионных магазинах Ленинграда были создавались пикеты милиции и функционировали оперативно-подвижные группы для пресечения спекуляции.

Проведение денежной реформы в 1947 г. повлекло за собой закрепление сотрудников милиции за банками и сберкассами в целях предотвращения, пресечения и профилактики возможных случаев ограбления, спекулятивных сделок, злоупотреблений.

Чрезвычайно важным направлением деятельности органов милиции в послевоенный период была профилактика и борьба с преступностью несовершеннолетних. В годы войны миллионы детей потеряли своих родителей, что породило массовую детскую беспризорность и безнадзорность, способствовало росту правонарушений среди несовершеннолетних. В послевоенные годы этой проблеме было уделено большое внимание, использовался опыт решения этой проблемы, накопленный в первые годы советской власти.

Задача предупреждения, пресечения и профилактики преступлений несовершеннолетних решалась органами милиции совместно с министерствами просвещения, здравоохранения и детскими учреждениями. Основная тяжесть работы с безнадзорными подростками ложилась на детские комнаты милиции. Вместе с тем, органы милиции не раз являлись инициаторами широких общественных движений, направленных на устранение причин, порождающих детскую беспризорность и преступность.

Так, по инициативе милиции в г. Горький при крупных домоуправлениях были созданы родительские комитеты, которые взяли на учет всех детей школьного возраста, установили действенный контроль за их учебной и поведением, проводили с ними масштабную внеклассную воспитательную работу. Эта инициатива была подхвачена во многих республиках, краях, областях.

Административная деятельность милиции в послевоенные годы занимала одно из важных мест в охране общественного порядка и включала в себя организацию и практическое осуществление наружной службы, надзор за соблюдением правил разрешительной системы, охрану и конвоирование преступников и задержанных, борьбу с бродяжничеством, хулиганством, обеспечение паспортного режима и безопасности дорожного движения. Большой объём задач выполняла наружная служба милиции, в которую входили: служебные наряды постовых и патрульных милиционеров, дежурные оперативных групп и инспекторский состав, выделяемый для контроля за несением патрульно-постовой службы. На служебные наряды возлагалось обеспечение порядка на улицах городов, других общественных местах, пресечение преступлений и иных антиобщественных действий, охрана от преступных посягательств государственного, общественного и личного имущества.

С 12 мая 1948 г. вводилось *ежедневное ночное патрулирование* с 00.00 до 3.00. С 27 июня 1949 г. устанавливалось дежурство по отделениям милиции старших оперуполномоченных в две смены. Таким образом, руководство осуществляло маневр имеющимися силами с целью максимального использования личного состава в интересах службы.

Серьёзной проблемой в органах милиции оставалась *служебная дисциплина*. Её укреплению способствовало введение в 1948 г. *нового Устава постовой и патрульной службы милиции*, который предусматривал ряд новых положений. В нем по-новому определялись обязанности нарядов, предусматривалось введение офицерских постов милиции, устанавливались категории постов, порядок закрепления за ними милиционеров, подчеркивалась строгая ответственность постовых и патрульных за качество несения службы [29, 156].

В июле 1948 г. был введен в действие новый *Дисциплинарный устав милиции*. Он определял сущность дисциплины в милиции, которая заключается в строгом и точном соблюдении всеми сотрудниками милиции порядка и правил, установленных законами, уставами милиции и приказами министра внутренних дел Союза ССР. Устав предусматривал виды взысканий и поощрений, права начальников по их наложению и др.

Принимались меры по *повышению эффективности воспитательной работы*. Для её организации и проведения был необходим особый подход, специалисты, профессионально занимающиеся идейно-воспитательной и культурно-просветительной работой. По согласованию с ЦК ВКП(б) в апреле 1949 г. МВД СССР издал приказ, согласно которому в городских и районных

отделах милиции вводились должности заместителей начальников этих органов по политической части. К концу 1950 г. в территориальных органах милиции, учебных заведениях и других подразделениях милиции действовало 215 политотделов и политчастей, штаты которых были значительно расширены. 19 июня 1952 г. ЦК ВКП(б) принял постановление «О работе политотдела Главного управления милиции МГБ СССР», которым вводились единые типовые штаты политорганов милиции. В постановлении особое внимание уделялось усилению партийного руководства милицией, активизации и повышению качества партийно-политической работы.

В эти годы был принят ряд партийно-государственных документов, оказавших положительное влияние на организацию охраны общественного порядка и улучшение воспитательной работы с сотрудниками милиции. Так, в 1952 г. была учреждена Коллегия МВД СССР, на заседаниях которой рассматривались важнейшие вопросы работы министерства, заслушивались отчёты руководителей, в том числе и о состоянии политико-воспитательной работе с личным составом.

Важные задачи в послевоенный период продолжали выполнять *конвойные войска*. В связи с приемом под охрану значительного количества военнопленных численность этих войск после окончания Великой Отечественной войны возросла. В 1946 году конвойные войска МВД СССР насчитывали 20 дивизий, 90 полков и 18 отдельных батальонов, в которых проходили службу около 150 тысяч человек. На 1 января 1948 года они охраняли 1497 лагерных отделений и госпиталей военнопленных. В последующем их количество в связи с репатриацией военнопленных постоянно уменьшалось. В начале 1951 года в составе этих войск было уже 92 тысячи человек.

6 мая 1951 года Совет Министров СССР принял постановление о реорганизации конвойных войск в конвойную и внутреннюю охрану и значительном сокращении их численности. Внутренние войска МГБ и войска правительственной ВЧ связи были включены во внутреннюю охрану МГБ СССР. Части войск МГБ, находившиеся за границей, и дивизия имени Ф.Э. Дзержинского были оставлены как внутренние войска. Изменилось и наименование соединений, частей и подразделений войск, к офицерским и генеральским званиям добавлялись слова: «внутренней охраны».

Постановление устанавливало следующую *структуру войск и охраны*:

– Главное управление внутренней охраны МГБ СССР с соответствующими управлениями и отделами;

- управление охраны округа;
- отдел (вместо дивизии);
- отряд (вместо полка);
- дивизион (вместо батальона);
- команда (вместо роты);
- группа (вместо взвода).

Порядок комплектования и прохождения службы личным составом оставался прежним, аналогичным порядку Советской Армии. Конвойная охрана освобождалась от охраны тюрем МВД и МГБ, особых лагерей, где содержались лица, осужденные за опасные преступления, а также лагерей с военными преступниками из числа бывших военнопленных. Эти задачи были возложены на военизированную охрану Главного управления лагерей (ГУЛАГа) МВД СССР, куда передавался для дальнейшего прохождения службы личный состав расформированных частей. За конвойной охраной оставалось выполнение задач по эшелонному, плановому и городскому конвоированию осужденных. Численность конвойной охраны сокращалась более чем в два раза.

В целом, принятые меры способствовали реализации предложений Советского Союза о сокращении Вооруженных Сил, с которыми он неоднократно выступал на международной арене, а также уменьшению расходов на содержание войск МГБ-МВД. За 7 послевоенных лет войска МГБ-МВД (без пограничных войск) сократились более чем в 4 раза. Их численность стала меньше предвоенной в 2,5 раза. Вместе с тем проведенная в 1951 году реорганизация внутренних и конвойных войск в соответствующие виды охраны привела к ослаблению общевойсковых начал в их строительстве.

Сложной проблемой, с которой столкнулись правоохранительные органы в послевоенный период, была *нехватка профессиональных кадров*. В это время на работу в органы МВД пришло значительное количество бывших фронтовиков, отличившихся в боях, но не имевших опыта работы в мирных условиях, что требовало разработки комплекса мер по укреплению аппарата МВД, особенно уголовного розыска, увеличения численности его состава, ускоренной переподготовки кадров всех уровней. Кадровая политика нуждалась в совершенствовании. В этой связи в феврале 1947 г. в Главном управлении милиции МВД был создан отдел кадров, а на местах – отделения кадров, что положительно сказалось на подборе, расстановке и воспитании личного состава, помогло успешно решить проблему «кадрового голода» в послевоенный период.

Одной из важных проблем в деятельности милиции конца 1940-х – 1950-х гг. явилась *слабое взаимодействие с населением и их общественными организациями*. В период культа личности Сталина в области законности и правопорядка были допущены многочисленные нарушения, которые не могли обойти стороной и органы МВД. По оценкам исследователей, была серьезно нарушена их связь с местными органами, что затрудняло комплектование милиции, не позволяло активно привлекать граждан к охране общественного порядка. Многочисленные репрессии, беззаконие, мелочная регламентация повседневной жизни граждан приводили к недовольству масс, к образованию пропасти между правоохранительными органами и населением. Смерть Сталина и последующее изменение

политического курса, связанного с преодолением последствий культа личности, не могли не отразиться на силовых структурах.

Глобальной проблемой послевоенного периода, как уже отмечалось, являлся *высокий уровень преступности по стране*. В уголовной статистике МВД в 1940-е годы преступления разделялись на уголовные, хозяйственные и прочие (нарушение правил дорожного движения, приведшие к аварии, нарушение паспортного режима и т.д.). Специфическую категорию составляли хозяйственные преступления, к которым относили преступные действия в различных сферах экономики, направленные на получение прибыли в результате нарушения установленных законом правил хозяйственной деятельности. Борьбу с такого рода правонарушениями вели Отделы (отделения) по борьбе с хищениями социалистической собственности (ОБХСС) при Управлениях, городских и районных отделах милиции.

Особое место в уголовной статистике занимали имущественные преступления, наиболее распространенными среди которых были кражи. Они составляли в среднем 60–70 % зарегистрированных уголовных преступлений. До 1947 г. кражи делились на простые и квалифицированные. С 1947 г. получила распространение другая классификация: по объекту: кражи государственной собственности и личного имущества. Наряду с ростом имущественных преступлений во второй половине 40-х гг. наблюдался и подъем уровня преступлений против общественного порядка – хулиганских проявлений. В то время под хулиганством понимались дерзкие нарушения общественного порядка, вызывающее поведение в общественных местах, буйство, нанесение беспричинных оскорблений и побоев гражданам. Подавляющее число хулиганских проявлений отмечалось в крупных городских центрах. Борьба с хулиганством возлагалась в основном на аппарат уголовного розыска милиции.

В июле 1946 года органы уголовного розыска подверглись реформированию. В частности, отдел уголовного розыска ГУМ МВД СССР был реорганизован в Управление уголовного розыска (УУР). За счет сокращения технического состава и некоторых иных второстепенных должностей увеличивались оперативные сотрудники уголовного розыска. Опытные оперативники, ранее работавшие в уголовном розыске, возвращались в него из других подразделений и служб.

Была проведена *реорганизации наружной службы*. В соответствии с приказом НКВД СССР от 17 января 1946 года, за постами милиции закреплялся постоянный состав милиционеров, переброска с поста на пост без особого разрешения начальников управлений милиции запрещалась. К ночному патрулированию в городах привлекался офицерский и технический состав милиции, военные комендантские патрули и внутренние войска, а за счет бригад содействия милиции выставлялись дополнительные посты.

В июне 1947 года были реорганизованы органы БХСС. Так, отдел борьбы с хищениями социалистической собственности ГУМ МВД СССР был преобразован в Управление БХСС.

В этом же году на особое положение была переведена милиция Москвы и столиц союзных республик, Ленинграда, Архангельска, Мурманска и Владивостока. Подразделения милиции в этих городах были построены по войсковому принципу, на них были распространены уставы Советской Армии, значительно улучшалась их техническая оснащенность и материально-бытовое обеспечение сотрудников.

В феврале 1948 года в составе Главного управления милиции МВД СССР, управлений милиции республик, краев и областей были созданы следственные аппараты.

Все эти и некоторые другие меры привели к определенной стабилизации криминальной обстановки. В 1947 году общее количество преступлений по сравнению с 1946 годом снизилось на 17 процентов [30, 132].

Вместе с тем, общий уровень преступности в стране оставался достаточно высоким, что было отмечено в директиве МВД СССР в мае 1948 года. Более того, отмечалось и снижение эффективности борьбы с преступностью. На основании анализа отчетности о состоянии преступности в стране, проведенного органами МВД и МГБ, и оценки реальной оперативной обстановки было принято решение о дальнейшем реформировании правоохранительной системы, приспособления ее к новым условиям мирного времени.

В июле 1950 г. в состав МГБ было передано ГУ МВД СССР по оперативному розыску. В августе 1952 г. военизированная охрана ГУЛАГа МВД СССР была отнесена к ведению МГБ.

В августе 1950 г. МГБ СССР осуществило реорганизацию Главного управления милиции. В его составе было образовано три новых структуры:

- Управление милицейской службы (охрана общественного порядка и безопасности в стране, проведение административных мероприятий по исполнению законов и распоряжений центральных и местных органов власти, регулирующих управление в области охраны общественного порядка и борьбы с преступностью);*
- Управление по борьбе с хищениями социалистической собственности и спекуляцией;*
- Управление уголовного сыска.*

Соответствующим образом менялась структура управления милиции и на нижестоящем уровне. Кроме того, был создан политический отдел милиции и значительно расширены штаты политорганов территориальных подразделений милиции.

В эти годы несколько увеличилось количество преступлений, связанных с хищением социалистической собственности. В этой связи в октябре 1952 года Совет Министров СССР возложил на милицию охрану

объектов торговли и учреждений и предприятий промышленности. Для этого в составе Управления милицейской службы ГУМ МГБ СССР был создан Отдел вневедомственной наружной сторожевой охраны и соответствующие структурные подразделения на местах. Вневедомственная охрана быстро развивалась. В последующем в ней были организованы оперативные подразделения и создана «ночная милиция».

Важной вехой в реформировании правоохранительной системы страны явилось *постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 15 марта 1953 года*, в соответствии с которым было осуществлено объединение министерства внутренних дел и государственной безопасности в единое Министерство внутренних дел СССР и образован Комитет государственной безопасности при Совете Министров СССР. Соединения и части внутренней и конвойной охраны, а также пограничные войска остались в составе МВД СССР, а войска правительственной ВЧ связи в непосредственном подчинении КГБ при Совете Министров СССР.

Таким образом, в послевоенные годы серьёзные изменения претерпели органы милиции. Постановлением Советского правительства в октябре 1949 года милиция из подчинения МВД СССР была передана в ведение МГБ СССР. Данное решение было обусловлено рядом объективных и субъективных факторов. Военные годы и ряд послевоенных лет, как правило, сопровождались общим, порой весьма значительным подъемом уровня преступности. Особенно резко возрастает количество тяжких и особо опасных преступлений. Важными направлениями деятельности милиции становятся: борьба с бандитизмом, борьба с экономическими преступлениями, борьба со спекуляциями и махинациями с продовольственными карточками, профилактика и борьба с преступностью несовершеннолетних, административная деятельность. Серьёзной проблемой в органах милиции оставалась служебная дисциплина. Её укреплению способствовало введение в 1948 г. нового Устава постовой и патрульной службы милиции. В июле 1948 г. был введен в действие новый Дисциплинарный устав милиции. Сложной проблемой, с которой столкнулись правоохранительные органы в послевоенный период, была нехватка профессиональных кадров, а также слабое взаимодействие с населением и их общественными организациями. В июле 1946 года органы уголовного розыска подверглись реформированию. Была проведена реорганизации наружной службы. В июне 1947 года были реорганизованы органы БХСС. В июле 1950 г. в состав МГБ было передано ГУ МВД СССР по оперативному розыску. В августе 1952 г. военизированная охрана ГУЛАГа МВД СССР была отнесена к ведению МГБ. В августе 1950 г. МГБ СССР осуществило реорганизацию Главного управления милиции. 15 марта 1953 года, было осуществлено объединение министерства внутренних дел и государственной безопасности в единое Министерство внутренних дел СССР и образован Комитет государственной безопасности при Совете Министров СССР.

3.Функционирование исправительно-трудовых учреждений в послевоенный период (1945–1953 гг.)

В послевоенное время правовое положение заключенных регулировалось *Инструкцией по режиму содержания заключенных в исправительно-трудовых лагерях и колониях МВД, объявленной приказом МВД СССР от 24 марта 1947 г.*

Осужденные на срок от 3-х лет и выше, согласно инструкции, наказание отбывали в исправительно-трудовых лагерях, а осужденные на срок до 3-х лет – в исправительно-трудовых колониях. В ИТЛ и ИТК МВД устанавливался общий и усиленный режим содержания заключенных, которые призваны были обеспечить надежную изоляцию преступников. Усиленный режим отличался тем от общего, что заключенные здесь не могли быть расконвоированы, использовались преимущественно на общих работах, за 16 проступки несли повышенную дисциплинарную ответственность и содержались под усиленной охраной.

Заключенные распределялись по лагерным подразделениям в зависимости от состава совершенного преступления. Осужденные за особо опасные государственные и общеуголовные преступления содержались в лагерных подразделениях усиленного режима и, как правило, направлялись в отдаленные северные лагеря. Остальные, осужденные за менее тяжкие преступления, размещались в лагподразделениях-колониях общего режима.

Условия размещения заключенных внутри лагподразделений-колоний, как содержащихся на усиленном режиме, так и для содержащихся на общем режиме, были одинаковыми.

В изучаемый период принимались правовые акты, направленные на обеспечение более эффективной производственно-хозяйственной деятельности ИТУ, в частности Указы Президиума Верховного Совета СССР о досрочном освобождении заключенных с направлением их на работу в промышленность. Были приняты постановления Совета Министров СССР о предоставлении зачетов рабочих дней для занятых на стройках и предприятиях Минтяжстроя СССР и Министерства черной металлургии СССР. В соответствии с ними для отдельных лагерей, выполнявших наиболее важные государственные задачи по строительству объектов и их эксплуатации, осужденным вводились нормы зачетов рабочих дней в срок отбытого наказания.

Введенный в связи с чрезвычайными условиями войны единый (строгий) режим в ИТУ в послевоенные годы не отвечал характеру исправительно-трудовой политики. В 1947 г. предпринимаются меры по реорганизации режима и дифференциации контингента, что нашло закрепление в Инструкции по режиму содержания заключенных в исправительно-трудовых лагерях и колониях МВД СССР.

Инструкция не просто восстанавливала довоенный порядок содержания заключенных (общий и усиленный режимы), но и вводила некоторые элементы прогрессивной системы отбывания наказания.

Отдельные заключенные и в местах лишения свободы совершали преступления. Такие лица этапировались в специально созданные штрафные подразделения на срок от 6-ти месяцев до 1 года. Становление их на путь исправления стимулировалось досрочным переводом из штрафных лагерных пунктов (колоний) в ИТУ соответствующего режима.

Несмотря на окончание военных действий, быстро росло количество осужденных к ссылке на каторжные работы. Уже в октябре 1945 г. общее число осужденных за измену Родине данной категории составляло 25 796 человек (в том числе 2 381 женщина). 125 каторжников были несовершеннолетними - в возрасте до 17 лет. 17 В сентябре 1947 г. число каторжан в ИТЛ ГУЛАГа достигло 64 764 человек.

В июне 1950 г. МВД СССР было издано распоряжение «О продолжительности рабочего времени и порядке предоставления дней отдыха для осужденных к ссылке на каторжные работы». Рабочий день для осужденных данной категории устанавливался в 10 часов, не считая перерыва на обед. Каторжникам предоставлялись 4 выходных дня в месяц, а также специальные «дни отдыха» 1 и 22 января, 1 и 2 мая, 7 и 8 ноября, а также 5 декабря. 21 февраля 1948 г., согласно постановлению Советского Правительства в Советском Союзе были образованы особые лагеря для содержания «особо опасных государственных преступников – шпионов, диверсантов, террористов, троцкистов, правых, меньшевиков, эсеров, анархистов, националистов, белоэмигрантов, участников других антисоветских организаций и лиц, представляющих опасность по своим антисоветским связям и вражеской деятельности». В ИТЛ МВД СССР этого вида устанавливался строгий режим. При условии трудоспособности заключенные использовались преимущественно на тяжелой физической работе. Их охрана возлагалась на конвойные войска МВД СССР.

Особые требования предъявлялись к комплектованию надзорсостава, охране жилых зон и мест работы. Начальники особых ИТЛ были отобраны из наиболее опытных руководящих кадров МВД СССР. По мысли руководителей Советского государства и его органов внутренних дел, особо опасные государственные преступники, изолированные в особых лагерях должны были явиться «стабильным контингентом», не подлежащим вывозу в другие места заключения.

Сокращение сроков наказания, освобождение по инвалидности или беременности, свидания с родственниками и прочие льготы, распространенные в общих ИТЛ, для заключенных особых лагерей запрещались. В системе ГУЛАГа действовали особые лагеря: № 1 (Инта) Коми АССР, № 2 (Норильск) в Красноярском крае, № 3 (город Темников) в Мордовской АССР, № 4 (Джезказган-Новорудня) в Казахской ССР, № 5 (Колыма) и № 6 (Воркута) в Коми АССР, № 7 (Братск-Тайшет) в Иркутской области, № 8 (Караганда) в Казахской ССР, № 10 в Кемеровской области, №11 (Экибастуз) в Павлодарской области. В целях конспирации особым лагерям были присвоены условные наименования: № 1 – «Минеральный»,

№ 2 – «Горный», № 3 – «Дубравный», № 4 – «Степной», № 5 «Береговой», № 6 – «Речной», № 7 – «Озерный», № 8 – «Песчаный», № 10 – «Камышовый», № 11 – «Дальний».

Правовое положение контингента особых ИТЛ продолжительное время регулировалось временной инструкцией, утвержденной министром внутренних дел СССР 1 января 1949 г. Указанная инструкция ставила особо опасных 18 государственных преступников в практически равные условия с лицами, осужденными к каторжным работам.

Незначительные различия состояли разве что в меньшем количестве номеров, нашиваемых на одежду заключенных особых лагерей и отсутствием на них буквы «К». В равные условия их ставили прежде всего задачи особых лагерей по обеспечению надежной изоляции особо опасных государственных преступников, вызванные ими меры усиленной охраны, строгий режим содержания заключенных, а также их обязательное использование на тяжелых (в основном горнорудных) работах.

Постановлением Совета Министров СССР от 21 февраля 1948 г. осужденные особо опасные государственные преступники – изменники Родины и их пособники – из общих срочных тюрем МВД СССР были переведены в особые тюрьмы во Владимире, Александровске и Верхне-Уральске. Тюремное заключение для осужденных с их трудовым использованием связано, как правило, не было.

В январе 1951 г. всех особо опасных государственных преступников, осужденных к каторжным работам, независимо от их физического состояния, было предписано впредь направлять в особые лагеря МВД. Подразделения общих лагерей, в которых содержались осужденные к каторжным работам, с этого времени получили официальное наименование «специальные лагерные отделения для каторжников».

Согласно «Плану основных мероприятий по выполнению решения Правительства о репатриации немецких военнопленных и концентрации в специальных лагерях МВД осужденных военных преступников», утвержденному МВД СССР 9 февраля 1950 г., для содержания осужденных немецких военнопленных, которые были оставлены в СССР, в системе ГУПВИ МВД СССР были организованы специальные лагеря и лагерные отделения. При этом в СССР оставались 9 717 иностранцев, осужденных за совершенные ими тяжкие военные преступления.

Несмотря на то, что осужденные военные преступники-иностранцы приговаривались трибуналами к отбыванию наказания в ИТЛ, соответствующее законодательство, действовавшее на территории СССР, на них не распространялось. Порядок и режим их содержания регулировались директивными указаниями, исходящими из ГУПВИ МВД СССР, которые зачастую закрепляли уже сложившуюся практику. Каких либо правовых актов, которые узаконили бы положение осужденных военнопленных, так и не было принято.

По имеющимся данным, по 1945 г. включительно советскими войсками было захвачено в плен 3 486 206 военнопленных, граждан европейских стран, а также 640 105 – азиатских. На 1 января 1946 г. количество подчинявшихся ГУПВИ лагерей достигло 267. Их сходство с местами заключения, исправительно-трудовыми колониями в частности, придавали не 19 только изоляция, но и усиленная эксплуатация труда пленных. В то время, как странами антигитлеровской коалиции военнопленные противника были отправлены на родину вскоре после окончания войны, в Советском Союзе их продолжали задерживать на протяжении еще 4-х лет. До последнего дня этой «временной задержки», которая продолжалась до конца 1949 г., военнопленные активно использовались в советском народном хозяйстве.

Согласно Положению о трудовом использовании военнопленных, введенному приказом НКВД СССР от 29 сентября 1945 г., труд для всех военнопленных рядового и младшего начальствующего состава был обязательным.

Наряду с обеспечением рентабельной работы в качестве основной задачи перед лагерями военнопленных была поставлена следующая: «Эффективным трудовым использованием военнопленных добиться максимального возмещения ущерба нанесенного войной, навязанной Советскому Союзу вероломным нападением фашистской Германии».

По состоянию на 1 января 1949 г. на работах в советском народном хозяйстве использовались 400 962 военнопленных вермахта, главным образом в угольной промышленности, на строительстве шоссейных и железных дорог, предприятий тяжелой индустрии, в военной промышленности и машиностроении. Только за 1948 г. по самым приблизительным подсчетам общая сумма заработка военнопленных составила 3 400 млн. руб., что определяло стоимость созданных ценностей в различных отраслях народного хозяйства приблизительно в 8 млрд. руб.

Таким образом, в послевоенные годы благодаря предпринимавшимся органами внутренних дел мерам наступило улучшение положения лиц, репрессированных в годы войны в административном порядке и находящихся на спецпоселении. На 1 января 1950 г. из 689 360 семей спецпоселенцев 278 636 проживали в собственных домах, 625 404 имели личные огороды, 363 573 – домашний скот. 1 483 039 трудоспособных лиц рассматриваемой категории были заняты на работах в сельском хозяйстве и в различных отраслях промышленности.

В послевоенный период в значительной степени изменился профиль деятельности милиции, уголовного розыска и других подразделений органов внутренних дел в связи с включением их в структуру МГБ СССР, превратившееся к 1953 г. в мощное оперативно-войсковое ведомство, которому подчинялись все подразделения государственной безопасности, пограничные и внутренние войска, милиция и военизированная охрана. А МВД СССР стало небольшим производственно-строительным министерством, лишённым почти всех оперативных подразделений и

занятым производством с использованием в качестве рабочей силы заключённых, спецпереселенцев и военнопленных.

Тем не менее, объем выполняемых министерством внутренних дел страны функций оставался очень значительным. Важное место в его деятельности занимала хозяйственная деятельность, осуществляемая по преимуществу силами заключенных ГУЛАГа. Произошло четкое разграничение правоохранительной сферы и сферы государственной безопасности.

В последующие годы в связи с изменением политического курса наблюдалась уже другая тенденция – происходит укрупнение и объединение министерств и ведомств правоохранительной направленности. Создаётся Министерство внутренних дел СССР как единый комплекс силовых структур, основной функцией которого является обеспечение безопасности и охрана правопорядка на всех уровнях: государственном, республиканском, местном.

РАЗДЕЛ 14. РЕФОРМА ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В ПЕРИОД «ОТТЕПЕЛИ»

Окончание войны и новые внутривластные задачи внесли определенные изменения в деятельность органов внутренних дел. Прежде всего, отпал ряд функций, характерных для военного времени: обеспечение комендантского режима и эвакуации населения, участие в боевых действиях и охраны фронтовых тылов, борьба с мародерством и паникерством, распространением ложных слухов. История советской милиции была насыщена множеством событий, были выработаны достаточные эффективные механизмы противодействия различным проявлениям противоправного поведения, по сути, сформирована система образовательных учреждений министерства внутренних дел. Акцент в деятельности органов внутренних дел отчетливо был перенесен на предупреждение и профилактику правонарушений.

В начале 50-х гг. страна столкнулась с рядом проблем, которые накопились в предыдущий период развития. Назрела необходимость реорганизации и сокращения гигантского репрессивного аппарата с МВД-МГБ и ГУЛАГом в центре системы. После смерти И.В. Сталина в ряде лагерей произошли бунты заключенных, имели место факты массового неповиновения. Эти обстоятельства в совокупности должны были привести к общей либерализации режима.

Было признано целесообразным объединить Министерство внутренних дел и Министерство государственной безопасности в одно министерство - МВД СССР, которое вновь возглавил Л.П. Берия. В июле 1953 года он был арестован, а в декабре расстрелян. 1 сентября 1953 г. Президиум Верховного Совета СССР принял указ об упразднении органа внесудебной репрессии - Особого совещания при министре внутренних дел СССР. В январе 1954 года во исполнение постановления ЦК КПСС «О серьезных недостатках в работе партийного и государственного аппарата» были осуществлены мероприятия, непосредственно касавшиеся системы органов внутренних дел. При Совете Министров СССР был образован Комитет государственной безопасности. Так органы госбезопасности выводились из системы МВД. В рамках объявлявшегося курса на ослабление централизма и расширение прав республик в апреле 1955 года было организовано Министерство внутренних дел РСФСР [31, 204].

1. Развитие органов внутренних дел в годы «хрущевской оттепели» (1953–1964 гг.)

В апреле 1953 г. в прессе стали появляться обвинения в многочисленных нарушениях социалистической законности в адрес органов госбезопасности. В июле был арестован Л.П. Берия – глава МВД СССР и в декабре расстрелян. В стране начали приниматься меры по восстановлению законности. 1 сентября 1953 г. Президиум Верховного Совета СССР принял

Указ об упразднении органа внесудебной репрессии - Особого совещания при Министре внутренних дел СССР, было обращено внимание на повышение качества ведения следствия, был прекращён ряд политических дел, проведена широкая амнистия, начался процесс по реабилитации жертв политических репрессий, в сторону смягчения было пересмотрено уголовное законодательство по ряду категорий преступлений. *21 января 1954 г.* на основании постановления Совета Министров СССР *Главное управление лагерей (ГУЛАГ)* было передано из Министерства юстиции СССР в состав МВД СССР, которое провело определённую работу по совершенствованию его деятельности, по повышению надёжности охраны осуждённых.

Однако глубоко реорганизовать сложившуюся в период сталинизма систему общественных отношений, характерными чертами которой были произвол, насилие, правовая незащищённость, бесправие граждан и всевластие органов государственной безопасности, было нереально. Ведь это требовало «изменения идеологии и политической системы, о чём новые лидеры партии и государства и не помышляли, в силу чего любые радикальные преобразования были обречены на неудачу. Поэтому процесс обновления МВД не мог быть глубоким, не был направлен на создание совершенно новой правоохранительной системы.

Структурно Министерство внутренних дел СССР в соответствии с *распоряжением Совета Министров СССР № 2572рс от 12 марта 1954 г. и приказом МВД СССР № 00216 от 16 марта 1954 г.* включало ряд Главных управлений:

- Главное управление милиции,
- Главное управление внутренних и конвойных войск,
- Главное управление пограничных войск,
- Главное управление лагерей и колоний, Главпромстроя и Главспецстроя и др.;
- Управления учебных заведений,
- Тюремного управления,
- Управления кадров;
- учетно-архивного, шифровального и других специальных отделов;
- Отдела детских трудовых и воспитательных колоний,
- отдела фельдсвязи,
- финансового и других отделов и т. д.

Таким образом МВД СССР в середине 1950-х годов представляло собой громадную, чрезвычайно трудно управляемую структуру.

12 марта 1954 г. было принято постановление ЦК КПСС «Об основных задачах МВД СССР», в котором отмечался низкий уровень эффективности работы милиции в сфере борьбы с преступностью (хищениями, спекуляцией и хулиганством), в результате чего во многих регионах уровень преступности оставался высоким. Действительно, согласно статистике в 1953 г. количество преступлений по стране (в сравнении с 1952 г.), возросло более чем в 2 раза: с 153199 до 347134, что, несомненно,

было обусловлено и амнистией, проведенной после смерти Сталина в марте 1953 г. [32, 198].

Еще летом 1953 г. была предпринята попытка взять криминальную ситуацию под контроль. В частности, в августе 1953 г. Совет Министров СССР принял постановление «О мерах по укреплению охраны общественного порядка и борьбе с уголовной преступностью». В постановлении указывалось на наличие в милиции многочисленных фактов произвола, нарушений законности, необоснованных арестов и задержаний граждан. Отмечалось также, что милиция не пользуется уважением среди населения, слабо опирается на общественность. Эти недостатки связывались, прежде всего, со слабой работой с кадрами. Однако не в последнюю очередь отмеченные недостатки были обусловлены и чрезмерной централизацией управления, в том числе – в решении кадровых вопросов. При всем желании кадровые аппараты главков НКВД-МВД СССР не были в состоянии учесть особенности решения кадровой проблемы, присущие отдельно взятой республике, краю, области. Поэтому вполне закономерным было решение о некотором расширении прав министров внутренних дел союзных республик и начальников УМВД краев и областей.

В постановлении были поставлены задачи по укреплению кадров уголовного розыска, скорейшему улучшению службы участковых уполномоченных, постовой и патрульной служб.

В целях исполнения постановления ЦК партии и фактически дублирующего его по смыслу распоряжения Совета Министров СССР от 12 марта 1954 г. № 2572рс в структуру МВД СССР был внесен ряд изменений. Так, приказом МВД СССР № 00260 от 29 марта 1954 г. Главное управление внутренней охраны и Управление конвойной охраны были объединены в Главное управление внутренней и конвойной охраны (ГУВКО) МВД СССР.

Но принятых мер оказалось недостаточно. Ситуация на местах требовала новых реформ правоохранительных органов.

В 1954 г. были приняты постановления ЦК Коммунистической партии «Об основных задачах и структуре МВД», и «О работе политотдела Главного управления милиции МГБ СССР», утвердившее единые штаты политорганов милиции и обратившее внимание на усиление партийного контроля над милицией. потребовавшее от политорганов и партийных организаций резкого улучшения общей и профессиональной подготовки сотрудников, повышения культуры в работе и укрепления связей с общественностью и др.

В рамках объявленного политического курса на некоторое ослабление централизма и расширение прав республик 22 февраля 1955 г. Указом Президиума Верховного Совета РСФСР было образовано Министерство внутренних дел РСФСР.

Постановлением Совета Министров РСФСР № 680-106с от 21 мая 1955 г. были определены структура и штаты Центрального аппарата МВД РСФСР, объявлены приказом МВД СССР № 00222 от 3 июня 1955 г.:

Управление милиции (240 человек по штату); УИТЛК (120 чел.); Управление пожарной охраны (63 чел.); Управление службы МПВО (35 чел.); Управление кадров (41 чел.); Архивное управление (30 чел.); ХОЗУ (92 чел.); Тюремное управление (25 чел.); Отдел детских трудовых и воспитательных колоний (29 чел.); 1 с-о (17 чел.); 4 с-о (23 чел.); Отдел фельдсвязи (29 чел.); Финансовый отдел (32 чел.); 5 спецотделение (5 чел.); Контрольная инспекция (5 чел.); Секретариат МВД РСФСР (29 чел.). Всего по МВД РСФСР – 820 чел. Позже были разработаны и утверждены положения о министерствах внутренних дел союзных республик, определившие их права и обязанности.

В июне 1956 года Главное управление пограничных войск, Главное управление внутренней и конвойной охраны, Военно-строительное управление МВД СССР были расформированы, а вместо них создано *Главное управление пограничных и внутренних войск МВД СССР*. Но уже 28 марта 1957 года это Главное управление было упразднено. *Пограничные войска были переданы из Министерства внутренних дел в КГБ при Совете Министров СССР, а в составе МВД для руководства войсками было создано Главное управление внутренних и конвойных войск.*

Неоценимый вклад в ликвидацию последствий культа личности и восстановление законности в стране внесли *XX съезд КПСС* и последующие решения советских органов. Это позволило коренным образом изменить ситуацию в СССР, укрепить связи населения с правоохранительными органами, усилить руководство деятельностью органами внутренних дел со стороны местных партийных и советских организаций, которые стали активно участвовать в подборе и расстановке кадров в милиции, в воспитании личного состава.

25 октября 1956 года ЦК КПСС и Совет Министров СССР приняли постановление «О мерах по улучшению работы Министерства внутренних дел СССР». В нем, наряду с другими важными вопросами, предусматривалось преобразование военизированной охраны исправительно-трудовых колоний в конвойную охрану и принципиальное изменение порядка ее комплектования личным составом. Устанавливалось, что рядовой и сержантский состав конвойной охраны мест заключения будет комплектоваться не по вольному найму, а по призыву из числа ограниченно годных для строевой службы, обеспечиваться всеми видами довольствия, пользоваться льготами и преимуществами, предусмотренными для военнослужащих внутренней и конвойной охраны МВД СССР. Это решение дало возможность существенно повысить качество охраны осужденных в исправительно-трудовых колониях, преодолеть имевшиеся ранее значительные трудности в комплектовании военизированной охраны мест заключения личным составом по вольному найму.

В 1956 году в МВД СССР существовало два типа конвойной охраны: это соединения и части конвойных войск, переименованные в 1951 году в конвойную охрану, продолжали выполнять задачи по конвоированию

осужденных эшелонными, плановыми и сквозными конвоями из одних мест заключения в другие, конвоированию их в суды и военные трибуналы, из тюрем и колоний к тюремным вагонам (парходам) на пунктах обмена и обратно, и конвойная охрана мест заключения обеспечивавшая охрану и осуществление надзора за осужденными в жилых зонах и на производственных объектах, конвоирование их к месту работ.

В 1960 году конвойная охрана мест заключения организационно включала 21 отдел, 26 отрядов, 42 отдельных дивизиона и 6 отдельных команд. Имелось также 16 учебных частей и школ по подготовке сержантов, надзирателей и инструкторов служебного собаководства. Администрация исправительно-трудовых учреждений осуществляла руководство всей их деятельностью, занималась подбором, расстановкой и воспитанием кадров, финансированием, материально-техническим обеспечением и медицинским обслуживанием личного состава.

Принимались меры и по укреплению кадров милиции. В октябре 1956 г. на основании соответствующих постановлений ЦК КПСС и Совета Министров СССР была сокращена численность руководящих должностей, технического и обслуживающего персонала и за счет этого увеличены штаты городских и районных отделов милиции. На руководящие должности в милиции выдвигались работники, имеющие высшее и среднее образование. Но и после принятых мер 79 % работников уголовного розыска, более 60 % личного состава аппаратов БХСС и 45 % следователей не имели даже среднего образования.

В это же время были предприняты шаги к *устранению чрезмерной централизации управления органами внутренних дел*, восстановлен принцип *двойного подчинения* - местным Советам и вышестоящим учреждениям МВД. Управления министерства внутренних дел и управления милиции в краях и областях были реорганизованы в управления внутренних дел исполнительных комитетов краевых, областных советов депутатов трудящихся. Органы милиции в районах, городах и рабочих поселках преобразовывались в отделы милиции исполкомов соответствующих Советов. В органы стали направляться тысячи коммунистов и комсомольцев, не знакомых со спецификой милицейской работы, но «подкованных» идеологически. Контроль над работой правоохранительных органов полностью перешел к партийному руководству.

Во исполнение постановления Совета Министров СССР № 1638 – 830 от 29 декабря 1956 г. приказом МВД СССР № 001 от 2 января 1957 г. была объявлена новая структура центрального аппарата МВД СССР, включающая: ГУМ; ГУИТК; ГУПВВ; Штаб МПВО страны ГУПО; ГУВС; ГУГК; ГАУ; Управление кадров; УУЗ; Организационное управление; Финансово-плановое управление; Отдел капитального строительства; ХОЗУ; Юридический отдел; Тюремный отдел; Отдел детских трудовых и воспитательных колоний; Отдел перевозок; Отдел фельдсвязи; Главная бухгалтерия; Контрольная инспекция; Секретариат МВД СССР⁸¹.

В декабре 1957 г. Совет Министров СССР принял постановление «О розыске на территории СССР лиц, потерявших связь со своими родственниками». Данная мера диктовалась объективными потребностями послевоенного периода. В этой связи в составе ГУМ МВД СССР было организовано два розыскных управления, а на местах увеличены штаты оперативных отделов. Одновременно милиция освобождалась от некоторых несвойственных ей функций – регистрации актов гражданского состояния и других.

Несмотря на принимаемые меры по укреплению законности в стране, в органах милиции случае её нарушения были нередки. В этой связи в январе 1958 г. ЦК КПСС принял постановление «О фактах нарушения законности в милиции», в котором подчёркивалось, что эти нарушения явились следствием слабой воспитательной работы с личным составом. Центральный Комитет КПСС потребовал пополнить ряды милиции партийно-комсомольскими кадрами, усилить руководство и партийный контроль за её работой.

Приказом МВД СССР № 0068 от 24 ноября 1958 г. были объявлены штат и структура Главного управления милиции МВД СССР, согласно которому в его составе были:

- 1) управление транспортной милиции;
- 2) отдел уголовного розыска;
- 3) отдел по борьбе с хищениями социалистической собственности и спекуляцией;
- 4) следственный отдел;
- 5) паспортный отдел;
- 6) специальный отдел;
- 7) секретариат;
- 8) военно-мобилизационное управление;
- 9) отделение по розыску лиц, потерявших связь с родственниками;
- 10) учебный пункт.

Штат ГУМ МВД СССР составлял 326 человек.

Таким образом, в 1950-е годы в системе МВД достаточно чётко прослеживалась тенденция к сокращению численности его центрального аппарата, обслуживающего персонала и сотрудников органов внутренних дел на местах. За 1956 – 1959 гг. численность органов внутренних дел сократилась почти на 16 тыс. чел.

2. Структура и функции органов внутренних дел в 1960-е годы

Период с 1960 по 1962 гг. характеризовался значительной стабилизацией социально-экономического и политического положения в стране. Это отразилось и на криминальной ситуации. Примерно на 26 % сократилось число уголовных дел, возбуждаемых милицией, а также число лиц, привлекаемых к уголовной ответственности. И, несмотря на это, органы милиции постоянно испытывали «кадровый голод», остро ощущалась нехватка профессионалов. К тому же принцип партийного руководства

правоохранительными органами оказывал негативное влияние на систему в целом, вел к формированию показной отчетности, завышенным показателям. В силу указанных обстоятельств ослабленные правоохранительные органы с трудом справлялись со стоящими перед ними оперативными задачами, а «низкий уровень взаимодействия ОВД с различными социальными институтами и растущая волна недовольства лишь усугубляла ситуацию». Совокупность этих обстоятельств свидетельствовала об острой необходимости реформирования правоохранительной сферы. Вскоре был проведен комплекс мер – как удачных, так и неудачных в историко-правовом смысле.

В 1960 г. в СССР насчитывалось 84 тысячи *добровольных народных дружин* и более 2 млн. дружинников. Такая численность добровольных помощников милиции возродила идеи о возможности вообще обойтись без общесоюзного МВД, максимально возложив задачу борьбы с преступностью на общественность. Это сулило большую экономию государственных средств. И *13 января 1960 г. постановлением Совета Министров СССР № 48 упраздняется МВД СССР*, а все его функции передаются министерствам внутренних дел союзных республик. 1 апреля 1960 года прекратило свою деятельность и Главное управление внутренних и конвойных войск. На протяжении последующих 6 лет единый орган по управлению внутренними войсками в стране отсутствовал. В каждой союзной республике, где в составе министерств внутренних дел были образованы войсковые управления и отделы, вопросы развития войск решались по-разному, исходя из местных особенностей.

Как показала практика, это привело к усложнению координации работы республиканских органов охраны общественного порядка, к неоправданному разнoboю в нормативном регулировании некоторых вопросов охраны порядка, в частности, в определении структуры и штатов милиции. Оказались ослабленными межреспубликанский обмен опытом борьбы с преступностью и использование в этой борьбе достижений науки и техники.

Отсутствие единства в руководстве войсками также не способствовало их укреплению. В ряде мест на работу в войска без особой необходимости было направлено немало сотрудников органов внутренних дел, не имеющих военной подготовки и опыта войсковой работы, что также имело отрицательные последствия. Количество внутренних и конвойных войск продолжало постоянно уменьшаться, что приводило к перегрузке личного состава. Ухудшалась и качественная характеристика поступающего в них пополнения.

27 октября 1960 г. Законом РСФСР был утвержден новый Уголовный кодекс РСФСР, согласно которому усиливалась уголовная ответственность вплоть до применения смертной казни за хищения государственного или общественного имущества в особо крупных размерах (свыше 10 тыс. рублей). Развивалось и административное законодательство. Усиливалась

ответственность за мелкое хулиганство, мелкую спекуляцию, тунеядство, вождение транспорта в нетрезвом состоянии.

15 февраля 1962 г. Президиум Верховного Совета СССР принял Указ об усилении ответственности за посягательство на жизнь, здоровье и достоинство сотрудников милиции и народных дружинников. Указ устанавливал административную ответственность за противодействие законным требованиям сотрудников милиции и народных дружинников, и уголовную ответственность за оскорбление или посягательство на их жизнь в период выполнения должностных и общественных обязанностей. 7 июля 1962 г. коллегия МВД РСФСР приняла решение о постановке на вооружение милиции резиновой палки, наручников и взрывчатых пакетов со слезоточивым газом.

И, тем не менее, деятельность милиции не была адекватной сложившейся криминогенной ситуации в стране. В этой связи ЦК КПСС и Совет Министров СССР 17 августа 1962 г. приняли постановление «О мерах по улучшению деятельности советской милиции», в котором были сформулированы её задачи в новой социально-политической обстановке, и намечены пути совершенствования работы всех ее подразделений и служб. В это же время было утверждено «Положение о милиции», в котором закреплялись новые принципы ее строительства и деятельности⁸⁵. На основании Постановления к началу 1964 г. в милицию было направлено свыше 12 тыс. коммунистов.

Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 30 августа 1962 г. МВД РСФСР преобразуется в Министерство охраны общественного порядка. Подобные указы принимаются во всех союзных и автономных республиках. Министерство охраны общественного порядка РСФСР вплоть до воссоздания общесоюзного министерства возглавлял В.С. Тихунов, ставший первым советским министром, имевшим высшее юридическое образование.

6 апреля 1963 г. Президиум Верховного Совета РСФСР принял Указ о предоставлении права предварительного следствия органам охраны общественного порядка. В соответствии с Указом повсеместно были упразднены отделы и отделения дознания и организованы следственные аппараты органов охраны общественного порядка. Первоначально следственные подразделения создавались на уровне министерств и управлений. При горрайорганах работали следственные отделения (группы), которые не были включены в их структуру.

Создание следственных аппаратов в органах охраны общественного порядка содействовало расширению фронта борьбы с преступностью, повышению качества расследования уголовных дел. Первые годы деятельности следственных подразделений в ОВД продемонстрировали их способность успешно решать сложные оперативные задачи, свидетельствовали о признании возросшего профессионализма сотрудников органов охраны общественного порядка.

Отсутствие штатных аппаратов по работе с личным составом отрицательно сказывалось на работе с кадрами милиции, дисциплине, росло количество нарушений законности и преступность среди сотрудников. Безусловно, партийные организации подразделений милиции, местные партийные органы оказывали определённое влияние на положение дел в органах милиции. В этом плане положительно сказалось утверждение в 1962 г. Президиумом Верховного Совета СССР Положения о советской милиции, текста Присяги личного состава советской милиции и Положения о порядке её принятия. В 1963 г. Президиумами Верховных Советов союзных республик были утверждены положения о Красных знамёнах милиции. Однако, заметных сдвигов в укрепление дисциплины, порядка и организованности в милиции не произошло. Более того, количество правонарушений, совершенных сотрудниками милиции нарастало. Сказывалось отсутствие штатного аппарата по работе с личным составом. Его необходимость стала совершенно очевидной. Предложения МВД о восстановлении политорганов в милиции получили поддержку партийных и советских органов.

25 августа 1965 г. ЦК КПСС принял постановление «О мерах улучшения политико-воспитательной работы среди личного состава органов милиции», положившим начало восстановлению в системе МВД политических органов.

26 июля 1966 г. было осуществлено восстановление единой общесоюзной системы органов внутренних дел. В соответствии с Указом Президиума Верховного Совета СССР, на основе которого было создано союзно-республиканское министерство, была восстановлена централизация управления органами милиции в масштабе страны, организована система управления милицией и другими органами внутренних дел.

В составе МООП СССР были созданы структурные подразделения, охватывающие основные направления деятельности органов внутренних дел:

- Главное управление милиции,
- Главное управление мест заключения,
- Следственное управление,
- Главное управление внутренних войск,
- Главное управление пожарной охраны и другие.

В ноябре 1968 года Указом Президиума Верховного Совета Союза ССР Министерство охраны общественного порядка было переименовано в Министерство внутренних дел СССР.

В 1960-е годы активное участие в воспитательной работе в органах милиции принимали различные культурно-просветительные учреждения и самостоятельные организации. В милиции страны работало 120 клубов и домов культуры, более 500 библиотек, свыше 7 тыс. ленинских комнат, уголков боевой славы, 183 киноустановки, 52 ансамбля песни и пляски, 13 народных театров и более 50 коллективов художественной

самостоятельности. Это способствовало повышению культурного уровня сотрудников, положительно влияло на взаимоотношения с населением.

Во второй половине 1960-х – 1970-х гг. был принят целый ряд нормативных правовых актов, регулирующих все направления деятельности милиции и оказавших серьёзное влияние на работу с кадрами, на социально-правовую защищённость их сотрудников.

Продолжалось наращивание усилий по повышению эффективности воспитательной работы с личным составом милиции. Особое влияние на изменение ситуации в органах милиции оказали директива МООП СССР «Об улучшении политико-воспитательной работы в органах охраны общественного порядка» (февраль 1968 г.) и постановление ЦК КПСС от 19 ноября 1968 г. «О мерах по дальнейшему укреплению советской милиции». В постановлении была чётко сформулирована необходимость усиления воспитательной работы среди сотрудников милиции и повышения их ответственности за выполненную работу. Группы инструкторов по политико-воспитательной работе были преобразованы в отделы (отделения) по политико-воспитательной работе, вводились должности заместителей начальников горрайорганов по политико-воспитательной работе в подразделениях, численность личного состава которых превышала 40 человек. Постановлением предусматривалось совершенствование структуры органов внутренних дел, системы управления ими, расширение связей с населением и общественностью; восстанавливался имевший место в 20-е гг. принцип отбора кадров в милицию по направлению коллективов трудящихся. Министерство охраны общественного порядка СССР было переименовано в Министерство внутренних дел СССР, что более полно отвечало задачам и функциям, возложенным на этот государственный орган. На базе Ленинградской военно-политической школы МВД СССР предусматривалось создание Высшего политического училища МВД СССР для подготовки высококвалифицированных кадров политработников для органов внутренних дел, внутренних войск и ИТУ. Уже в сентябре 1969 был произведён первый набор курсантов и слушателей со сроком обучения 4 года.

В 1969 г. МВД СССР издало приказ об образовании отделов (отделений) по политико-воспитательной работе в МВД союзных и автономных республик, УВД областных и краевых исполкомов Советов депутатов трудящихся, и приняло Положение об отделе по политико-воспитательной работе МВД СССР [23, 153].

Таким образом, в конце 1960-х годов правительство стало больше уделять внимания вопросам профилактики правонарушений. Активную роль в этой роли были призваны сыграть средства массовой информации. 14 ноября 1969 г. был издан совместный приказ Председателя Комитета по радиовещанию и телевидению при Совете Министров СССР и Министра внутренних дел СССР «Об улучшении использования массовых средств пропаганды в профилактике правонарушений». Приказом

регламентировалось применение средств телевидения и радиовещания в процессе профилактики преступлений и правонарушений. Предусматривалось планирование и согласование тематики радиопередач с начальниками УВД, трансляция специализированных телепередач правоохранительной направленности, выпуск агитационной полиграфической продукции. Благодаря активизации работы в этом направлении заметно увеличилось число публикаций, теле и радиопередач, посвященных деятельности правоохранительных органов, и направленных на укрепление доверия населения к ним.

3. Социально-материальное обеспечение сотрудников милиции в 1950-1960 годы

Реформирование МВД, начатое в 1953 г., привело к снижению социально-материального обеспечения сотрудников милиции. Особенно остро это ощущалось на Дальнем Востоке. Смена руководства страны в 1964 г. привела к изменению вектора реформы МВД, в результате чего к концу 1960-х годов произошло некоторое повышение заработной платы и социальной защищенности сотрудника милиции, что положительно сказалось на имидже и эффективности деятельности органов внутренних дел.

Середина XX в. стала рубежом одного из внутрисполитических этапов развития Советского государства и одновременно точкой отсчета нового. Преобразования, произошедшие вслед за этим, затронули практически все сферы жизнедеятельности государства, в том числе и его правоохранительный аспект.

Реформа органов правопорядка, начатая в 1953 г., растянулась на 15 лет и завершилась только к 1968 г. В ходе ее проведения дважды менялось название Министерства, видоизменялись его функции, система подчиненности отдельных подразделений, нормативно-правовая база, кадровый состав, формы и методы борьбы с правонарушениями и преступностью, менялось и социально-материальное обеспечение сотрудников милиции.

Социально-материальное обеспечение подразумевает под собой снабжение сотрудника форменным обмундированием, предоставление ему различных социальных льгот, выплата денежного довольствия и др.

Оценивая вещевое снабжение, можно отметить, что за весь исследуемый 15-летний период особых трудностей со снабжением не возникало, однако неоднократные изменения и дополнения форменной одежды все же вносили свою долю проблем в этот вопрос. Так, с марта 1956 г. для всех органов милиции устанавливалась единообразная форма одежды, что снижало затраты на ее пошив и облегчало работу снабженческих организаций.

В 1958 г. в дополнение к имевшейся форменной одежде было введено новое летнее обмундирование: открытый китель и рубашка с галстуком, а также летнее пальто для начальствующего состава. Учитывая, что основную

часть времени сотрудники милиции проводят на улице, было принято решение о введении зимней шапки-ушанки взамен «кубанки». Кроме этих существенных изменений, приказом оговаривались и более мелкие, такие, как расположение и форма петлиц и кокард, знаков различия служб и т.д.

Произошедшая в 1964 г. смена высшего руководства страны и политики в отношении силовых структур ознаменовалась очередным изменением в форменном обмундировании сотрудников милиции, что, по-видимому, должно было сыграть свою роль в повышении авторитета и престижа органов милиции. С мая 1965 г. взамен закрытого кителя с воротником-стойкой устанавливалось ношение зимой и летом открытого кителя гражданского покроя с рубашкой. На парадно-выходной фуражке взамен черного подбородного ремешка вводился золотистый. Был сменен цвет погон для офицерского состава - с белого на темно-синий, введены эмблемы по родам служб, а на пряжке ремня рядового состава вместо звезды был установлен герб СССР.

Денежное довольствие сотрудников милиции в 1950–1960-е годы складывалось из нескольких составляющих: оклад по должности, различные надбавки к нему, оклад за специальное звание и продовольственный паек. При этом заработная плата существенно зависела от занимаемой должностной категории сотрудников: рядовой или офицерский состав. Так, если рядовые сотрудники милиции г. Комсомольска-на-Амуре в 1952 г. получали «на руки» 350 – 375 руб., то у участкового только оклад составлял 690 руб., а у старшего оперуполномоченного уголовного розыска – 1125 руб. Однако в целом уровень зарплаты в милиции практически не отличался от среднестатистической зарплаты рабочего. В том же 1952 г. средний оклад рабочего 3–4-го разряда (токарь, слесарь) оборонного завода составлял около 1000–1200 руб., а у рабочего 6-го разряда доходил до 1300–1500 руб.

Денежное довольствие сотрудников постоянно корректировалось в зависимости от сроков службы, климатической зоны, статуса подразделения, в котором он проходил службу, и т.д., через установление различных доплат и коэффициентов.

Кроме того, сотрудники милиции получали доплату и за специальное звание. На примере финансового положения следователя УМВД края (высокооплачиваемая должность) лейтенанта милиции А.В. Субботина рассмотрим общий уровень материального обеспечения сотрудника милиции в 1955 г.: оклад по должности – 1200 руб., надбавка за выслугу лет – 69 руб., за отдаленность - 180 руб., оклад за специальное звание – 500 руб., минус 70 руб. на обязательный государственный займ и 98 руб. 26 коп. подоходного налога. В итоге лейтенант милиции получал 1780 руб. 74 коп. Наряду со следователями одними из высокооплачиваемых сотрудников милиции считались секретные сотрудники негласного состава. Так, по финансовому отчету 1958 г. начальник отделения получал 2366 руб., разведчик – 1429 руб., а вольнонаемная машинистка – 750 руб. В то же время заработная плата рабочего на лесозаготовительном участке составляла 1700 руб.

Как видно из представленных данных, труд квалифицированного рабочего завода, лесозаготовительного участка в начале 1950-х годов оценивался практически одинаково со службой «высокооплачиваемых» офицеров милиции, не говоря уже о рядовых сотрудниках, каждодневно рискувавших своей жизнью и получавших значительно меньше. Подобные перекосы в неадекватной оценке труда сотрудников милиции были отражены и в докладе В.С. Тикунова «О некоторых вопросах охраны общественного порядка», представленном в ЦК КПСС в январе 1958 г.: «...в настоящее время основная фигура в милиции - милиционер в материальном отношении находится в худших условиях, по сравнению с рабочим средней квалификации...».

Государство пыталось нивелировать такое положение дел и вводило некоторые дополнительные выплаты и льготы. С 1955 г. для сотрудников милиции, находящихся в форменной одежде, было предоставлено право бесплатного проезда в общественном транспорте. Сотрудникам, проходившим службу в отдаленных местностях, помимо всего, предусматривалась выдача продовольственного пайка. При этом в системе органов внутренних дел существовали две нормы пайка – № 12 и № 9, различавшиеся набором продуктов. Основная норма являлась отправной, по которой для различных категорий сотрудников составлялся паек в зависимости от суммы, выделявшейся на них. Так, в 1955 г. для начальствующего состава милиции сумма пайка составляла 374,10 руб., а для рядового состава милиции – 75,85 руб. Однако, несмотря на сложности с материальным стимулированием сотрудников, в 1950-е годы наблюдалась тенденция к сокращению количества лиц, имевших право на получение бесплатного продпайка.

Одной из главных социальных льгот, предоставляемых государством сотрудникам милиции, считалась льгота по получению жилья. Возможность реализации данной льготы для многих сотрудников становилась едва ли не определяющей в принятии решения о продолжении или оставлении службы. От этого во многом зависело кадровое обеспечение и результаты работы органов милиции. В 1950-е годы довольно большое число сотрудников милиции официально увольнялись по семейным обстоятельствам, а фактически из-за отсутствия приемлемого жилья. Так, в одной из докладных записок, направленных в УМВД в 1953 г., указывало, что «семейные и холостяки по 2–3 месяца живут в кабинетах, ленкомнатах. У ряда работников на этой почве возникают семейные скандалы... а холостяки в поисках квартиры связываются со случайными женщинами, становятся на путь пьянства и нарушений дисциплины...».

О том, что жилищный вопрос в 1950-е годы стоял довольно остро, свидетельствует и докладная записка, направленная в Главное управление милиции МГБ СССР в марте 1953 г., в которой говорилось: «...существующий жилой фонд, закрепленный за работниками милиции в городах края, не обеспечивает элементарных жилищных условий...

некоторые квартиры совершенно не пригодны для жилья зимой... идет рост заболеваний и даже туберкулез. Все это привело к нарастанию недовольства со стороны работников милиции, и прежде всего по отношению к руководству Управления милиции... это вызывает подачу рапортов об увольнении... только по Хабаровским городским отделениям поданы десятки рапортов об увольнении. В марте 1953 г. в квартирную комиссию Управления милиции поступило более сотни рапортов от сотрудников милиции Хабаровского гарнизона о предоставлении квартир и замене старых в связи с невозможностью в них проживания...».

Но и спустя два года положение не улучшилось. Так, в очередном докладе за 1955 г. отмечалось, что «Камчатское управление МВД и милиции, а также периферийные органы по причине ограниченного жилого фонда... не могут обеспечить и 50% сотрудников жильем... большая часть из них живет в землянках, на чердаках, в служебных помещениях и за большую плату на частных квартирах. Некоторые из сотрудников спят в служебных кабинетах, до 40 семей работников милиции не имеют квартир...».

Проблема обеспечения личного состава жильем была характерна не только для дальневосточных органов милиции, но и в целом для всех подразделений милиции РСФСР. Согласно докладу В.С. Тикунова за 1957 г. из 27500 сотрудников, остро нуждавшихся в жилой площади, получили ее только 550 (2%), да и те в основном в центральной России.

Следствием откладывания решения проблем повышения заработной платы и обеспечения жильем стало постоянное снижение дисциплины, пьянство и рост текучести кадров. Так, если в первом полугодии 1954 г. по органам милиции Хабаровского края было зарегистрировано 302 нарушения дисциплины, то за тот же период 1955 г. - уже 407, из них 154 случая пьянства и 113 случаев халатного отношения к служебным обязанностям. Если в 1952 г. было уволено 372 сотрудника милиции, то за 1953 г. - 408, а в 1955 г. - 440, при этом до 50% сотрудников увольнялись по отрицательным мотивам. Не лучше обстояли дела и в целом по органам милиции страны. Только за 1957 г. были уволены 33374 (11,3%) сотрудника милиции, из них 42,2% - по отрицательным мотивам и 22,1% - по собственному желанию.

Чтобы стабилизировать ситуацию, правительство предпринимало некоторые шаги к улучшению материального благосостояния сотрудников. В 1956 г. УВД были переданы в ведение местных советов, что накладывало на них часть ответственности за результаты деятельности органов внутренних дел, а соответственно, и обязанность оказывать содействие им в хозяйственной сфере.

С 1957 г. были увеличены оклады сержантского состава за трехлетнюю непрерывную службу, добавлено по половине оклада начальствующему составу подразделений УВД, расположенных в отдаленных местностях. Помимо имевшихся надбавок предусматривалась выплата дополнительной 10%-ной надбавки участковым за разъезды постоянного характера. А с февраля 1960 г. в соответствии с указом Президиума Верховного Совета

СССР личному составу, проходившему службу в северных районах Хабаровского края, устанавливалась дополнительная надбавка к окладу. Помимо роста окладов постепенно увеличивалось число сотрудников милиции, имевших право на получение продовольственного пайка (с 363 - в 1963 г. до 406 - в 1966 г.). Возросло и его денежное выражение: 47,14 руб. (рост на 26%) для офицеров и 34,37 руб. (рост на 35,3%) для рядового состава.

Тем не менее, реальное повышение материального благосостояния сотрудников происходило весьма медленно. Значительно сложнее финансового решался наболевший жилищный вопрос, который и в 1960-х годах оставался одной из причин текучести кадров. Понимая его важность, руководство МВД старалось в первую очередь решать проблему жилья для участковых оперуполномоченных в целях закрепления на службе опытных сотрудников. Так, в августе 1962 г. Совет Министров СССР издал постановление, согласно которому местные советы были обязаны предоставлять каждому участковому служебное помещение и квартиру на 30 обслуживаемом участке. Следующей категорией сотрудников, на которую руководство Управления обращало особое внимание и требовало этого от других руководителей, были молодые специалисты. Для закрепления на новом месте работы им в первую очередь выделялись места в общежитии, снимались комнаты или квартиры.

Разрешением жилищной проблемы занимались и сами сотрудники, каждый в меру своих возможностей, связей и способностей. Некоторые увольнялись из органов и устраивались на предприятия, где квартиры предоставлялись в течение 1–2 лет, а затем опять восстанавливались на службе. Другие, выявляя «паразитирующие элементы», вселялись в их квартиры и т.д.

Все вышеперечисленные субъективные и объективные факторы позволили ко второй половине 60-х годов снять данную проблему с повестки дня. Этому же способствовало и то, что кадровые аппараты в процессе комплектования органов милиции стали делать больший упор на местное население, которое уже имело какое-либо жилье. Одним из свидетельств снижения остроты проблемы является повышение требований со стороны сотрудников к жилищным условиям. Так, если в 50-х годах стоял вопрос о том, где поселиться, то в 60-х годах определяющим уже становится качество жилья [33, 36].

Таким образом, анализ социально-материального обеспечения сотрудников милиции позволяет сделать вывод о том, что, несмотря на разнообразие надбавок, выплат и льгот, служба солдат правопорядка в рассматриваемый период оценивалась неадекватно низко. При этом болезненный для всего населения жилищный вопрос в органах милиции решался еще с большими трудностями. Лишь во второй половине 60-х годов со сменой государственных приоритетов произошли и существенные изменения в системе оплаты труда сотрудников милиции и в решении

жилищного вопроса, что привело к стабилизации кадров, снижению их текучести, росту престижа милицейской службы и, как следствие, к улучшению эффективности ее деятельности.

Начатые с середины 1950-х годов процессы обновления советского общества, развития демократии не были доведены до конца. В рассматриваемый период сохранение административно-командных методов управления было главной причиной нарастания застоя в экономике и негативных явлений в обществе. Замедление процессов демократизации негативно сказалось и в сфере правопорядка и законности. Стали наблюдаться сбои в деятельности правоохранительных органов, допускались грубые нарушения законности. Сыграли свою роль и недостатки в законодательстве, в частности в уголовном и уголовно-процессуальном. Однако, принимаемые с середины 1960-х годов меры по укреплению правопорядка и законности, совершенствование правоохранительных органов на определенных этапах развития общества дали определенные положительные результаты.

Новый этап политического и социально-экономического развития СССР, связываемый с именем Л.И. Брежнева, в российской историографии получил наименование «годы застоя» или «период кризиса социализма». В этот период основными тенденциями государственного строительства, в том числе и в экономической сфере, являлись: ориентирование на стабильность, отказ от реформ, бюрократизация государственного аппарата, укрепление власти коммунистической политической элиты, именовавшейся официально «номенклатурой». Важнейшим элементом системы был партийный аппарат, который подменял выборные советские и партийные органы и руководил всеми политическими организациями.

В сложившейся в 1960-е годы системе министерств и ведомств страны, Министерство внутренних дел СССР имело своей главной задачей борьбу с преступностью и поддержание правопорядка. Особенностью этой деятельности в рассматриваемый период было то, что она осуществлялась при активном содействии трудовых коллективов, общественности и молодежных организаций, благодаря чему удалось достигнуть определенных успехов в сфере обеспечения общественного порядка. Однако статистика свидетельствовала о том, что преступность с конца 60-х – начала 70-х годов имела устойчивую тенденцию к росту. Так, за десятилетие с 1973 по 1982 г. общее число ежегодно совершаемых преступлений выросло почти вдвое. Увеличилось количество преступлений, связанных с производством и сбытом винно-водочной продукции, спекуляцией и хищением социалистической собственности. Общее число преступлений экономического характера выросло с 1978 по 1988 гг. на 39 процентов.

РАЗДЕЛ 15. УКРЕПЛЕНИЕ СИСТЕМЫ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ 60-Х - 80-Е ГОДЫ

Начатые с середины 1950-х годов процессы обновления советского общества, развития демократии не были доведены до конца. В рассматриваемый период сохранение административно-командных методов управления было главной причиной нарастания застоя в экономике и негативных явлений в обществе. Замедление процессов демократизации негативно сказалось и в сфере правопорядка и законности. Стали наблюдаться сбои в деятельности правоохранительных органов, допускались грубые нарушения законности. Сыграли свою роль и недостатки в законодательстве, в частности в уголовном и уголовно-процессуальном. Однако, принимаемые с середины 1960-х годов меры по укреплению правопорядка и законности, совершенствование правоохранительных органов на определенных этапах развития общества дали определенные положительные результаты.

Новый этап политического и социально-экономического развития СССР, связываемый с именем Л.И. Брежнева, в российской историографии получил наименование «годы застоя» или «период кризиса социализма». В этот период основными тенденциями государственного строительства, в том числе и в экономической сфере, являлись: ориентирование на стабильность, отказ от реформ, бюрократизация государственного аппарата, укрепление власти коммунистической политической элиты, именовавшейся официально «номенклатурой». Важнейшим элементом системы был партийный аппарат, который подменял выборные советские и партийные органы и руководил всеми политическими организациями [23, 155].

1. Развитие органов внутренних дел в 1960–1970 е годы

Практика показала, что ликвидация союзно-республиканского министерства внутренних дел привела к усложнению координации работы республиканских органов охраны общественного порядка, к неоправданному разнoboю в нормативном регулировании некоторых вопросов службы охраны порядка, в определении структуры и штатов отдельных органов милиции. Затруднялись межреспубликанский обмен опытом борьбы с преступностью и использование в этой борьбе новейших достижений науки и техники.

В июле 1966 г. ЦК КПСС, Президиум ВС СССР и Совет Министров СССР рассмотрел вопрос о мерах по усилению борьбы с нарушениями общественного порядка в стране.

В целях обеспечения единого оперативного руководства деятельностью органов охраны общественного порядка в борьбе с преступностью 26 июля 1966 г. Президиум ВС СССР издал Указ «Об образовании союзно-республиканского МООП СССР».

В составе МООП СССР были образованы крупные подразделения, охватывавшие *основные направления деятельности органов внутренних дел*:

- Главное управление милиции;
- Главное управление заключения;
- Главное управление внутренних войск;
- Главное управление пожарной охраны.

Воссоздание союзно-республиканского министерства имело большое значение для оптимизации работы милиции и других служб. Однако в условиях, когда решались крупные социально-экономические задачи, требование к деятельности всех звеньев государственного аппарата постоянно возрастало.)

В ноябре 1968 г. Указом Президиума ВС СССР Министерство охраны общественного порядка было переименовано в МВД СССР. В Постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР, принятом 19 ноября 1968 г. предусматривались важные меры по совершенствованию организационной структуры, улучшению управленческой деятельности органов внутренних дел.

Перестройке подвергалась система органов внутренних дел в городах и районах. Здесь на базе органов милиции были созданы отделы (управления) внутренних дел. Они включали аппараты следствия, госпож-надзора, исправительных работ. Теперь не только милиция, но и в целом органы внутренних дел городского и районного звена стали структурными подразделениями исполкомов Советом.

В 1965 г. воссоздаются политические органы. Существенной реорганизации подвергся центральный аппарат МВД СССР. В наибольшей степени она затронула структуру Главного управления милиции, которая отличалась многоступенчатостью, отсутствием необходимой самостоятельности ведущих служб милиции.

Вследствие чего в феврале 1969 г. вместо ГУМа был образован ряд самостоятельных структурных подразделений:

- Главное управление уголовного розыска;
- Управление по борьбе с хищениями социальной собственности;
- Управление ГАИ и др.

Аналогичная реорганизация проводилась и в управлениях милиции МВД союзных республик [28, 220].

Таким образом, структура службы милиции в центре и в союзных республиках стала единообразной со структурой краевого и областного аппаратов милиции. Совершенствуется система управления ОВД. В составе центрального аппарата МВД СССР и др. созданы штабные подразделения, на которые возлагаются аналитические и организационные функции. Расширяется сеть научных учреждений, ориентированных на обслуживание интересов ведомства. (ВНИИ МВД СССР).

В соответствии с Указом Президиума ВС СССР от 6 апреля 1963 г. «О предоставлении права производства предварительного следствия органам

охраны общественного порядка» создается следственный аппарат системы МВД. Для совершенствования следственной работы в составе МВД СССР создается специальное управление.

В 1970 г. создаются следственные подразделения включаются в структуру горрайорганов внутренних дел. Параллельно идет процесс совершенствования правовой регламентации деятельности и организации милиции.

В 1973 г. утверждается «Положение о советской милиции».

Задачи милиции:

- обеспечение общественного порядка предупреждения и пресечения преступлений и других правонарушений;
- охрана социалистической собственности, прав и законных интересов гражданских предприятий, организаций и учреждений от преступных посягательств и иных антиобщественных действий;
- своевременное и полное раскрытие преступлений.

В июле 1979г. при ЖЭКах создаются опорные пункты милиции как центры воспитательной и профилактической работы в каждом микрорайоне населенного пункта.

Нельзя не упомянуть тот факт, что в рассматриваемый период времени МООП СССР и МВД СССР возглавлял *Николай Анисимович Щёлоков* генерал-полковник (до 1976), генерал армии (МООП-МВД СССР; 1966 – 1982). Именно с его именем связаны проведенные организационные, оперативные мероприятия, позволившие к началу 1970-х гг. создать достаточно благоприятную криминогенную обстановку в стране.

При нём в практику отбора личного состава было введено психолого-психиатрическое тестирование, разрабатывались методики реабилитации сотрудников после выполнения задач в экстремальных ситуациях. Активно развивалось ведомственное нормотворчество, внедрялись методы научного и аналитического подхода к управлению, внедрение специальных технических средств в практику раскрытия и расследования преступлений, что также позитивно сказывалось на качестве подготовки личного состава и результатах выполнения задач.

Сейчас многим современникам даже трудно представить, что такое человек без паспорта. Но довольно долго значительная часть населения страны (в основном сельского) не могла иметь паспорт, тем самым была ущемлена в праве на многие жизненные перемены. Щелокову удалось добиться решения о проведении полной паспортизации населения с 1974 г.

В 1970-е годы зарождалась деятельность по захватам воздушных судов, имели место трагические события с большими человеческими жертвами. Прогнозировалась тенденция к повторению, особенно в связи с предстоящими Олимпийскими Играми в Москве. В МВД были выполнены беспрецедентные меры по подготовке, в том числе и на антитеррористическом направлении. Разрабатывались специальные операции, проводились учения. Тогда же во Внутренних войсках МВД СССР

был создан спецотряд, прообраз «Витязя». Уровень безопасности и безупречного милицейского сопровождения московской Олимпиады поразил её участников, гостей и представителей Международного олимпийского комитета.

Большое внимание уделялось подготовке, расстановке и воспитанию кадров. В милицию стали приходить люди по направлениям трудовых коллективов и рекомендациям партийных, советских, профсоюзных и комсомольских органов, с более высоким уровнем образования. Была открыта милицейская академия, несколько средних и высших специальных учебных заведений в ряде городов страны, в том числе в Уфе и Горьком (Нижнем Новгороде).

По инициативе Николая Анисимовича Щелокова повсеместно велось массовое строительство жилья для сотрудников правоохранительных органов, были введены социальные гарантии для милиционеров и членов их семей.

Для повышения престижа милицейской службы к работе над книгами, картинами, кинофильмами о стражах порядка и закона были привлечены лучшие силы творческой интеллигенции страны («Место встречи изменить нельзя»).

В сложившейся в 1960-е годы системе министерств и ведомств страны, Министерство внутренних дел СССР имело своей *главной задачей борьбу с преступностью и поддержание правопорядка*. Особенностью этой деятельности в рассматриваемый период было то, что она осуществлялась при активном содействии трудовых коллективов, общественности и молодежных организаций, благодаря чему удалось достигнуть определенных успехов в сфере обеспечения общественного порядка. Однако статистика свидетельствовала о том, что преступность с конца 1960-х – начала 1970-х годов имела *устойчивую тенденцию к росту*. Так, за десятилетие с 1973 по 1982 г. общее число ежегодно совершаемых преступлений выросло почти вдвое. Увеличилось количество преступлений, связанных с производством и сбытом винно-водочной продукции, спекуляцией и хищением социалистической собственности. Общее число преступлений экономического характера выросло с 1978 по 1988 гг. на 39 процентов.

Особое внимание в 1970-1980-е годы уделялось вопросам профилактики преступлений и правонарушений, а также взаимодействию с общественностью, совершенствованию государственной системы в этой сфере. На основании приказов и распоряжений МВД СССР эта тема постоянно обсуждалась на различных уровнях и находила практическое воплощение в виде принимаемых организационных и кадровых решений. Согласно приказу министра Н.А. Щелокова, *профилактическая служба была включена в Управление уголовного розыска*, в структуре которого появились два новых отдела: отдел общей профилактики и отдел индивидуальной профилактики. В функции отдела общей профилактики входили задачи по использованию средств массовой информации в профилактической

деятельности, привлечению общественности, трудовых коллективов для создания атмосферы нетерпимости к правонарушениям, разработке программ предупреждения конкретных видов преступлений.

Отдел индивидуальной профилактики осуществлял методическое руководство деятельностью участковых, инициировал создание опорных пунктов милиции, занимался организацией индивидуальной профилактики с людьми, потенциально склонными к противоправному поведению.

Особая роль в сфере профилактики преступлений и правонарушений отводилась *партийным органам*. Так, основные задачи и функции центров правопорядка и организации профилактической работы по месту жительства осуществляли районные, городские комитеты коммунистической партии. Они же утверждали перечень предприятий, учреждений и организаций, входящих в состав центра и состав координационного совета. Руководители территориальных комитетов компартии периодически заслушивали отчеты о работе центра, ставили отдельные задачи, диктуемые оперативной обстановкой. Координационный совет центра охраны правопорядка в работе взаимодействовал со многими районными, городскими органами и организациями. Членами координационного совета являлись представители основных организаций, принимающих участие в работе центра охраны правопорядка.

Таким образом, вопросы профилактики преступлений и правонарушений стали общегосударственной и соответственно общепартийной задачей, и в общественно-политической обстановке 1970-х годов решалось достаточно эффективно.

В начале 1980-х годов сложилось мнение, что создание профилактической службы вольно или невольно сужало рамки такой работы. Между тем профилактика должна быть делом и других служб органов внутренних дел. Именно по этим соображениям в 1983 году профилактическая служба была ликвидирована. Правда, впоследствии, в 1988 году профилактическая служба была восстановлена, но уже в структуре Главного управления охраны общественного порядка. Министром внутренних дел СССР в 1982-1986 гг. работал В.В. Федорчук.

В 1973-1977 годах было разработано и введено в действие большое число нормативно правовых актов, оказавших положительное большое влияние на положение милиции в стране и её деятельность. Назовём некоторые из них:

- введение специальных званий для сотрудников органов внутренних дел, аналогичные воинским (1973 г.) и окладов по ним (1977 г.);
- утверждение нового текста Присяги рядового и начальствующего состава органов внутренних дел и Положения о порядке её принятия (1973 г.);
- приняты новые Положение о советской милиции, которое чётко определило правовой статус милиции (1973 г.) и Положение о прохождении службы рядовым и начальствующим составом органов внутренних дел

(1974 г.), а также целый ряд документов, способствовавших улучшению материального обеспечения сотрудников милиции.

Большое внимание было уделено и совершенствованию организации воспитательной работы с личным составом. В 1974 г. вместо Отдела по политико-воспитательной работе МВД СССР создаётся Управление по политико-воспитательной работе МВД СССР. Приказом МВД № 344 от 9 декабря 1974 г. было определено его место в системе МВД СССР, основные задачи и функции. 1 августа 1975 г. вводится в действие «Руководство по работе с кадрами рядового и начальствующего состава органов внутренних дел». Оно содержало положения по организации работы с кадрами, их учёбе, методику рассмотрения писем и заявлений и др [23, 170].

Таким образом, в 1960-е и 1970-е годы в органах внутренних дел был наработан огромный опыт борьбы с преступностью, соблюдения законности и обеспечения правопорядка в стране. Удалось достичь серьёзных успехов в обеспечении правопорядка на улицах городов и других населённых пунктов. Достаточно хорошо была отработана система подбора кадров по рекомендациям общественных организаций и трудовых коллективов, значительно улучшилась профессиональная подготовка и переподготовки кадров, сформировалась четкая система воспитательной работы. Политико-воспитательные аппараты накопили значительный опыт руководства воспитательной работой с личным составом, многое сделали по повышению культурного уровня и профессионального мастерства. Большое внимание уделялось изучению и распространению передового опыта служебной деятельности. Совершенствовались формы и методы взаимодействия с общественностью.

2. Задачи и функции органов внутренних дел в 1970 – 1980 е годы

Важной вехой в сложном процессе реформирования системы государственных органов явилось принятие в 1977 г. *новой Конституции*, законодательно закрепившей руководящую и направляющую роль Коммунистической партии как ведущей силы общества.

На основе Конституции 1977 г. *совершенствовалась и система правоохранительных органов*. В ноябре 1979 г. были приняты новые законы: о Верховном Суде СССР, о государственном арбитраже СССР, об адвокатуре СССР. В июне 1980 г. были внесены соответствующие изменения в Основы законодательства о судостроительстве СССР и союзных республик.

Верховный Суд СССР избирался Верховным Советом СССР на пять лет. В его задачи входило: надзор за деятельностью всех судов, обобщение судебной практики, дача разъяснений по применению законодательства.

Закон о прокуратуре расширил сферу прокурорского надзора, включив в нее государственные комитеты, исполнительные и распорядительные органы местных советов.

Закон о государственном арбитраже СССР упорядочивал систему арбитражных органов, в которую входили: арбитражные суды автономных республик, краев, областей, городов, а также автономных областей и округов.

На основании закона об адвокатуре и республиканских положений об адвокатуре ее организационной формой была коллегия адвокатов, объединившая на добровольных началах лиц, занимавшихся адвокатской деятельностью. Были конкретизирован круг прав и обязанностей адвоката⁹⁵.

Изменения затронули и *внутренние войска*. Период «холодной войны», экономического и промышленного шпионажа требовал изменения отношения к транспортным узлам, магистралям, сопутствующим сооружениям и повышения бдительности при их охране.

В соответствии с *постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 11 января 1978 г. «Об усилении охраны искусственных сооружений на Забайкальской и Дальневосточной железных дорогах»* в войсках были созданы две специальные дивизии, численность которых составляла 10,4 чел. Основной задачей вновь сформированных соединений являлось *обеспечение безопасности особо важных объектов*, к которым были отнесены узловые железнодорожные магистрали, станционные сооружения и другие объекты, находящиеся в непосредственной близости от них.

В 1979 – 1980 гг. осуществлялось *реформирование подразделений внутренних войск МВД СССР* продолжилось. Были созданы зональные (региональные) управления внутренних войск МВД СССР, сформирован ряд новых войсковых структур. В войсках появились новые виды службы (авиационная, водолазная), под охрану приняты атомные электростанции, объекты Госбанка СССР. В штаты войск были введены бронепоезда, зенитные средства и другие виды боевой техники. В 1983 г. была пересмотрена численность управленческих структур внутренних войск.

В целом по стране усилился военно-промышленный комплекс, обеспечивший в условиях «холодной войны» стратегический паритет СССР и США. Данные меры диктовались особенностями внешней и внутренней политики СССР, ее взаимоотношениями с западными державами, международно-политической обстановкой.

Особую роль в функционировании политического управления страной играл *КГБ СССР*, возглавляемый Ю. Андроповым, который был членом Политбюро ЦК КПСС и членом Правительства. В своей деятельности он опирался, как и руководители всех министерств, на коллегии министерства и партком, располагая при этом колоссальным аппаратом в центре и на местах. В КГБ насчитывалось вместе с погранвойсками 400 тыс. человек. Это делало КГБ совершенно уникальным политическим институтом, способным влиять на развитие всей государственной жизни. В составе аппарата КГБ имелось 5 главных управлений: разведки, контрразведки, погранохраны, спецсвязи, охраны Конституции (фактически подавление инакомыслия) и 11 технических управлений. Среди этих управлений особое значение приобрело пятое управление по охране Конституции, которое занималось фактически

контролем идеологической деятельности противников существующего государственного строя. Особое внимание уделялось дисциплине труда. В городах в рабочее время организовывались облавы на лиц, уклоняющихся от выполнения трудовых обязанностей и тунеядцев.

В начале 1980-х годов все более отчетливо проявлялась неэффективность советской бюрократической системы. Несмотря на широкую структуру органов власти, общественных организаций, аппарат КПСС на основании Конституции СССР по-прежнему контролировал и руководил всей политической, экономической и культурной жизнью страны. Попытки партийных лидеров Ю.В. Андропова и К.У. Черненко оживить деятельность административного аппарата в силу объективных обстоятельств успехом не увенчались, но привели к серьезным переменам в руководстве министерствами и ведомствами. Репрессивные меры в отношении руководящего звена МВД в большой степени отрицательно сказались на деятельности МВД и судьбе его сотрудников. В декабре 1982 г. министр МВД Н.А. Щелоков, обвиненный в злоупотреблении служебных положением, был отстранен от занимаемой должности, лишен всех государственных наград (кроме боевых), и исключен из партии. 13 декабря 1984 г. он покончил жизнь самоубийством.

Приход к управлению страной и министерством новых людей не привел к серьезным переменам, в том числе и в правоохранительной сфере, так как ожидать от партийного, государственного руководства объективного анализа глубинных причин деградации общества и государственных структур было бессмысленно. В рамках социалистического выбора и концепции народной милиции, главными причинами недостатков в работе признавались отступления от ленинских принципов кадровой политики, нарушение государственной и партийной дисциплины, низкий уровень идейно-политического воспитания.

Вместе с тем, можно констатировать тот факт, что одной из негативных тенденций в правоохранительной сфере в 1970 – 1980-е годы, было *морально-нравственное разложение части руководителей и рядовых сотрудников правоохранительных органов*, проявившейся в злоупотребления служебным положением, фальсификации показателей работы, низком уровне борьбы с преступностью, утрате доверия населения.

Статистика свидетельствовала о том, что преступность со второй половины 1960-х годов имела устойчивую тенденцию к росту. За десятилетие (1973–1982 гг.) общая преступность увеличилась вдвое, а количество тяжких и насильственных преступлений на 50%. Общее замедление темпов экономического развития способствовало росту преступлений экономического характера, которые за 1978 по 1988 гг. выросли почти на 40%.

Нарастание социально-экономических, политических и иных трудностей в 1980-е годы наложили свой отпечаток на кадры органов внутренних дел и их деятельность. Локальные военные конфликты,

криминальные «разборки» в борьбе за передел сфер влияния и общенародной собственности, системный кризис, поразивший общество, экономику и государство, повлияли на различные сферы жизнедеятельности и изменение системы ценностей. В работе политических органов МВД всё больше и больше был замечен отрыв от решаемых личным составом служебных задач, что в условиях стагнации и застоя в стране, усилившейся криминализации общества, ослаблении темпов развития требовало внесения изменений в организацию работы с личным составом. Всё это сказалось на кадровом обеспечении МВД, возникли проблемы с отбором, расстановкой, обучением и воспитанием личного состава, с закреплением в органах внутренних дел высокопрофессиональных кадров. Значительная часть положительного опыта была утрачена. Вопросы профессионализма, юридической компетентности, оснащения органов внутренних дел техникой, специальными средствами, снаряжением и связью отходили на второй план. Истинное положение дел или замалчивалось, или скрывалось, а еще чаще, искажалось. Эти негативные явления привели к «разложению» и перерождению части руководителей и рядовых сотрудников, распространению обмана и фальсификации фактов, к потере престижа милиции в глазах народа.

Таким образом, такое положение дел вызывало серьёзную озабоченность партийно-государственного руководства, которое приняло ряд мер по исправлению ситуации. Из органов внутренних дел по служебному несоответствию, за нарушение законности и дисциплины за период с 1983 по 1985 гг. были уволены 161 тыс. сотрудников. В июле 1983 г. в системе МВД СССР были восстановлены политические органы, на которые, кроме решения организационных и воспитательных задач, была возложена обязанность непосредственно участвовать в подборе, обучении, воспитании и аттестовании кадров, привлекать всех руководителей органов и подразделений внутренних дел к активному участию в воспитательной работе с личным составом. В целях исправления ситуации и усиления борьбы с преступностью был разработан комплекс мер, направленных на обновление кадров МВД. Принимались срочные меры по усилению ОВД бывшими сотрудниками партийных органов и сотрудниками КГБ. На службу в органы внутренних дел партийными организациями было направлено 55 тыс. коммунистов.

Но в изменившейся обстановке этих мер было явно недостаточно, переломить ситуацию так и не удалось. Нужны были кардинальные перемены во всех сферах общественной жизни. И они начались с приходом к власти нового политического руководства, приступившего к осуществлению серии реформ в экономической, политической, социальной и культурной сферах. Необходимы были кардинальные изменения во всех сферах общественной жизни общества: социально-политической, экономической, идеологической, культурной и др.

3. Развитие системы подготовки кадров для органов внутренних дел во второй половине 60-х – 80 годов XX века

12 марта 1954 года было принято постановление ЦК КПСС «Об основных задачах МВД» в котором отмечалось, что милиция плохо борется с преступностью, хищениями, спекуляцией и хулиганством, в результате чего во многих регионах уровень преступности остается высоким. В постановлении говорилось, что в милиции имеются многочисленные факты произвола, нарушений законности, необоснованных арестов и задержаний граждан, высока преступность среди личного состава. Милиция не пользуется уважением среди населения, слабо опирается на общественность. Эти недостатки связывались, прежде всего, с промахами в работе с кадрами.

Действительно, в этой области имелись серьезные проблемы, обусловленные не в последнюю очередь чрезмерной централизацией решения кадровых вопросов. (К примеру, утвердить одну штатную единицу за счет ведомственных средств, отпускаемых на содержание милиции по охране ведомственных объектов, можно было только приказом МВД СССР). Обеспечить надлежащее изучение, проверку (и на их основе отбор и расстановку) кадров при столь строгой централизации было невозможно. При всем желании кадровые аппараты главков НКВД–МВД СССР не были в состоянии учесть особенности решения кадровой проблемы, присущие отдельно взятой республике, краю, области. Поэтому вполне закономерным было решение о некотором расширении прав министров внутренних дел союзных республик и начальников УМВД краев и областей.

Несмотря на строжайшую централизацию в решении кадровых вопросов, к середине 1950-х годов сложилась ситуация, мало чем отличавшаяся от имевшей место в 1920-е годы: штатная численность органов, работавших в одинаковых условиях, существенно разнилась, нагрузка на работников ведущих служб этих органов отличалась в десятки раз (на одного участкового в Волынской области приходилось 1800 человек, в Житомирской области - 18 тысяч, в Ровенской области на 10 тысяч городского населения приходилось 43 штатных единицы, а в Сталинской, где регистрировалось в 5-6 раз больше преступлений, 12 штатных единиц).

В одном из документов того времени признавалось, что из-за низкой заработной платы искусственно завышались должностные категории, в результате чего в управлениях милиции вместо отделений создавались карликовые отделы, состоящие из 4–6 единиц, и отделения из 2–3 единиц. Вследствие этого соотношение руководителей и подчиненных составляло 1:3, а старших оперуполномоченных к оперуполномоченным – 3:1.

Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 25 октября 1956 года предусматривало меры по укреплению кадров милиции. Как отмечалось на заседании коллегии МВД РСФСР 4 июля 1957 года, во исполнение данного постановления была сокращена численность руководящих должностей, канцелярского и обслуживающего персонала и за счет этого увеличены штаты городских и районных отделов милиции. Через

партийные органы в МВД РСФСР направлено свыше 3 тысяч человек, на должности министров, начальников УВД и их заместителей выдвинуто более 100 работников, имеющих высшее и среднее образование. Но качественные показатели состояния кадров оставляли желать лучшего: 79 процентов работников уголовного розыска, более 60 процентов личного состава аппаратов БХСС и 45 процентов следователей не имели даже среднего образования.

Недостаточность финансирования органов милиции не давала возможности развивать ведомственную систему учебных заведений, адекватную запросам практики. И хотя делалось в этом направлении немало (например, в 1952 году Высшая школа МВД СССР начала подготовку специалистов с высшим образованием, открывались школы и курсы), все же в 1959 году едва удалось восстановить сеть учебных заведений, существовавшую до Великой Отечественной войны.

В 1959 году в системе МВД СССР насчитывалось 38 учебных заведений, в том числе Высшая школа, 24 школы милиции (22 специальные средние и 2 одногодичные по подготовке проводников служебно-розыскных собак), 6 специальных средних школ по подготовке работников ИТУ и 1 школа усовершенствования начсостава ИТУ; 6 военно-учебных заведений (3 военных училища, военно-политическая школа, школа усовершенствования офицерского состава, суворовское училище).

Ведомственные школы выпускали в год примерно 2500 специалистов, и около 1500 человек с соответствующим образованием поступало в органы внутренних дел по плану межведомственного распределения. Ясно, что при таких темпах рассчитывать на быстрое укомплектование кадров милиции подготовленными специалистами не приходилось.

Безотрадную картину показывали почти все инспекторские проверки местных органов милиции. Так, на коллегии МВД СССР 30 июля 1960 года отмечалось, что треть работников дознания и начальников городских и районных отделов милиции не имеет даже среднего образования. В 1962 году в Вологодской области не имели среднего образования 12 процентов сотрудников уголовного розыска, 15,3 - БХСС, 7,2 - дознания, 67,8 процента - участковых.

Нельзя не отметить, что именно в это время решение кадровой проблемы в милиции особенно обострилось из-за известных установок о грядущем в недалеком будущем торжестве коммунизма, неминуемом искоренении преступности и исторической обреченности в связи с этим и органов милиции. О девальвации оценки органов милиции свидетельствует и то, что за мужество и героизм, проявленные при исполнении служебного долга, повлекшие смерть, тяжелые увечья сотрудников, они награждались, как правило, не выше, чем медалью «За отличную службу по охране общественного порядка», а назначавшаяся им (или их родственникам) пенсия не могла обеспечить нормального существования.

На милицию и уголовный розыск были сокращены ассигнования, в том числе и на оперативно-розыскную работу. В ряде мест усердные исполнители в ответ на лозунг опоры на общественность умудрились чуть ли не полностью разрушить негласную сеть. Сокращена была и численность оперативно-строевого состава.

Закономерно, в связи с этим, что во второй половине 1960-х годов почти каждая проверка местных органов констатировала неудовлетворительное состояние оперативной работы. Но гораздо более глобальные отрицательные последствия имели другие обстоятельства. Затмившие предшествующие социальные утопии наивные выкладки об искоренении в ближайшее время преступности обернулись при их «воплощении» не только ломкой правоохранительных органов, сокращением их штатов, урезанием финансирования, преданием анафеме оперативно-розыскных методов борьбы с преступностью.

Гораздо более живучей оказалась другая ветвь «генеральной линии» на сокращение и искоренение преступности. Поскольку провозглашенное сверху сокращение необходимо было подтверждать, а реального сокращения достичь было невозможно, «сокращать» начали в отчетах. Обстановка «холодной войны» также подталкивала если не к поощрению, то к замалчиванию этого обмана.

Хотя статистика и оставалась закрытой, в выступлениях, речах, докладах, передовицах газет к юбилейным датам стали появляться данные во сколько раз уменьшилось число тех или иных преступлений по сравнению с таким-то годом, на сколько ниже преступность у нас, чем «у них». С этого времени укрывательство преступлений (хотя и раньше подобные факты вскрывались) становится поистине общераспространенным и неискоренимым явлением.

Реальные признаки улучшения положения дел обозначились со второй половины 1960-х годов. С этого времени начинается интенсивный поиск новых организационных форм охраны порядка и борьбы с преступностью, обновляется нормативно-правовая база строительства и деятельности милиции и т.п.

Назовем наиболее важные из них: в феврале 1969 года вместо Главного управления милиции МВД СССР был образован ряд самостоятельных структурных подразделений (ГУУР, УБХСС, УГАИ и др.) В целях совершенствования аналитической, плановой, контрольной деятельности в 1971-1972 годах организационно-инспекторские управления в составе УВД и МВД различного уровня были преобразованы в штабы.

В 1971 году началось создание при городских и районных органах внутренних дел специальных комендатур по учету и надзору за условно осужденными к лишению свободы с обязательным привлечением их к труду и условно освобожденными из мест лишения свободы для работы на строительстве предприятий народного хозяйства.

В 1974 году в аппаратах уголовного розыска была создана профилактическая служба со следующими структурными подразделениями: общей профилактики; индивидуальной профилактики и руководства участковыми инспекторами; профилактики правонарушений несовершеннолетних.

К этому времени обозначились определенные обнадеживающие тенденции в работе с кадрами. Произведенные в свое время подсчеты свидетельствуют, что за период с 1959 по 1970 год в РСФСР число граждан с высшим и полным средним образованием на 1000 занятых увеличилось в 1,86 раза, а среди личного состава милиции - в 2,28 раза. Если же брать в расчет только лиц со средним образованием, то соответственно в 2,35 и 9,2 раза.

На стабилизации кадров положительно сказались предпринятые в 1970, 1973, 1977-1978 годах шаги по повышению размеров денежного содержания сотрудников, развитие ведомственных учебных заведений, все более ориентировавшихся на подготовку специалистов с высшим образованием. На некоторое время главная для более ранних исторических этапов причина текучести кадров - низкая по сравнению с другими категориями занятого населения заработная плата - в отчетах не упоминается. Однако другие компоненты, характеризующие материально-бытовые условия жизнедеятельности работников милиции, оставались неудовлетворительными.

Наиболее острой, как это следует из многочисленных материалов, являлась жилищная проблема. Во многих регионах она превратилась в основной фактор, обуславливавший отток кадров из милиции. Отрицательно сказывалась и неурегулированность широкого круга вопросов социальной и правовой защиты сотрудников милиции. Престиж работника милиции на какое-то время удалось поднять. Но если посмотреть на то, какими средствами пытались решить кадровую проблему, то следует признать, что в новой социально-политической обстановке продолжали прибегать к старым приемам.

В постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 19 ноября 1968 года, от 29 мая 1970 года, приказах МВД СССР от 15 ноября 1973 года, от 26 августа 1974 года, от 10 июля 1975 года, решениях коллегии МВД СССР от 30 января 1973 года «О мерах улучшения работы с кадрами органов внутренних дел в свете требований XXIV съезда КПСС», от 19 апреля 1977 года «О состоянии работы с кадрами за 1976 год и мерах по ее улучшению в 1977 году» и других аналогичных актах содержались установки по-прежнему на партийно-комсомольские мобилизации, «выдвиженчество» по направлениям трудовых коллективов.

Постепенно, как и в других областях общественной и государственной жизни, в данной сфере упор начал делаться на количественные показатели, на хороший отчет. Не случайно, что ни разу официально не фигурировали

данные о том, сколько из направленных таким путем на «укрепление» кадров милиции оставалось на службе через год-два.

Смена руководства МВД СССР в начале 1980-х годов повлекла не имевшую исторического прецедента по своим масштабам чистку кадров личного состава милиции по мотивам разложения. И хотя, как известно, тут были допущены явные перегибы и определенная часть уволенных сотрудников была восстановлена на работе, отсев был весьма внушительным.

Январский 1987 года Пленум ЦК КПСС признал, что искривления в кадровой работе органов внутренних дел в 1970-е и начале 1980-х годов нанесли значительный вред, способствовали разложению и перерождению определенной части кадров. С 1982-го по 1986 год были заменены 4700 (т.е. практически все) начальников ГРОВД - основного звена системы органов внутренних дел.

Не радовали и показатели, характеризующие продолжительность службы работников уголовного розыска, БХСС, следствия. Тот факт, что накануне 70-летия советской милиции МВД СССР в качестве одной из первоочередных задач выдвинуло «формирование ядра профессионалов» (что воспринимается с чувством горькой иронии), сам по себе означает признание несостоятельности большей части предпринимавшихся ранее мер.

Последующие события повлекли дальнейшую дестабилизацию кадров милиции. Примечательно, что в основе ее лежала опять-таки несвоевременность шагов по улучшению материально-бытовых условий жизнедеятельности сотрудников милиции, их правовой и социальной защите, усугублявшейся односторонней, а нередко предвзятой и конъюнктурной подачей средствами массовой информации истории органов милиции и их современного состояния. Именно поэтому в последние годы наблюдается явление, не имеющее аналогов в истории. Раньше из милиции увольнялись преимущественно «новобранцы», теперь же (к сожалению, этот процесс продолжается), в основном, имеющие большой опыт, квалифицированные профессионалы, которым предлагают гораздо более выгодные условия работы в различных коммерческих организациях.

После распада СССР в первой половине 1990-х годов милиция по-прежнему переживает нелегкое время. На ее состоянии отрицательно сказывается рост социально-политической напряженности в обществе, межнациональные конфликты, ухудшение экономической ситуации. Криминогенная обстановка, несмотря на все принимаемые меры, продолжает оставаться сложной. Резко ухудшились условия финансирования милиции, ее технической оснащенности, укомплектования кадрами и т.д. В этих условиях МВД России осуществляет поиск того, как путем наименьших финансовых и других материальных затрат оптимизировать процесс оперативно-служебной деятельности, повысить управляемость милиции, системы органов внутренних дел и внутренних войск в целом, и на этой основе добиться эффективных результатов в борьбе с преступностью и в обеспечении общественной безопасности.

Рассмотренный в лекции период был одним из сложных и противоречивых в истории нашей страны. В эти десятилетия были и серьёзные достижения во всех сферах общественной жизни, в экономике, науке, искусстве, но были и большие просчёты, приведшие великую страну к застою. Эти процессы не могли обойти и правоохранительную сферу, органы охраны общественного порядка и борьбы с преступностью, на различных этапах строительства и деятельности которых они решали различные по сложности и масштабам задачи. Условно его мы можем разделить на три этапа: 1) органы внутренних дел СССР в послевоенный период (1945 – 1953 гг.); 2) органы внутренних дел Советского государства период либерализации общественных отношений (1953 – 1968 гг.); 3) органы внутренних дел СССР в период принятия новой Конституции СССР (1974 г. – начало 90-х гг. XX в.) [34, 307].

В послевоенные годы (1945-1953 гг.) их основная задача заключалась в преодолении последствий войны в правоохранительной сфере и борьба с преступностью, возросшей в годы войны и в послевоенный период под влиянием объективных и субъективных факторов в условиях сформировавшегося в стране командно-административной системы.

В период наметившейся тенденции либерализации общественных отношений (1953 – 1973 гг.) произошли определённая демократизация управления государством, укрепление законности, были предприняты попытки стабилизировать криминальную ситуацию и выработать комплекс эффективных мер по противодействию преступности. Особенностью данного периода является акцентирование внимание на вопросах функционирования системы ИТУ, что явилось прямым следствием длительной «сталинской эпохи».

В 70-е – середине 80-х годов, характеризующихся как период застоя, правоохранительная система оказалась в состоянии серьёзного кризиса, обусловленного общим кризисом власти. Очевидная необходимость перемен была по-своему интерпретирована партийным и государственным руководством. В сложившейся ситуации для правоохранительных органов приоритетными направлениями становятся кадровая политика, взаимодействие с общественностью и социально-правовая защита сотрудников.

РАЗДЕЛ 16. ОРГАНЫ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОГО ОБЩЕСТВА

Началом становления и развития органов внутренних дел в новейшей истории Российской государственности можно считать октябрь 1989 года, когда после длительного перерыва в Российской Федерации вновь было образовано республиканское министерство внутренних дел, а в декабре того же года постановлениями Совета Министров СССР и Совета Министров РСФСР внесены соответствующие изменения в структуру центрального аппарата МВД СССР, утверждены структура и штаты центрального аппарата МВД России.

25 декабря 1991 г. первый и последний Президент СССР М.С. Горбачев сложил свои полномочия, 26 декабря 1991 г. в Декларации Верховного Совета СССР констатируется, что «с созданием Союза независимых государств СССР, как государство и субъект международного права, прекращает свое существование».

После распада СССР в соответствии с постановлением Верховного Совета РСФСР «О ратификации соглашения о создании Содружества Независимых Государств» и «О денонсации Договора об образовании СССР» все органы, учреждения и организации Министерства внутренних дел СССР, находящиеся на территории Российской Федерации, перешли под юрисдикцию России с включением их в систему МВД РСФСР [35, 6].

Организационно-правовое становление системы МВД РСФСР проходило в чрезвычайно сложных условиях, сопровождающихся увеличением количества зарегистрированных тяжких и особо тяжких преступлений, совершаемых с использованием огнестрельного оружия, взрывчатых веществ, резко возросло количество насильственных и насильственно-корыстных преступлений, в первую очередь - убийств и тяжких телесных повреждений, разбойных нападений и грабежей. Кроме того, по причине ненадлежащей заработной платы, крайне неудовлетворительного состояния материально-технического обеспечения деятельности органов внутренних дел и, наконец, отсутствия полноценной правовой базы деятельности милиции, отражающей новые реалии российской государственности, начавшийся переход к рыночным отношениям, активно происходящие процессы криминализации общественных отношений, из органов внутренних дел за короткий период времени уволились высококвалифицированные кадры. Вскоре была предпринята попытка очередного объединения органов внутренних дел и органов государственной безопасности [36, 15].

1. Создание, структура и основные направления деятельности МВД России

19 декабря 1991 года Президент РСФСР издал Указ «Об образовании Министерства безопасности и внутренних дел РСФСР», но 14 января 1992

года Конституционный Суд признал данный Указ не соответствующим Конституции РСФСР. 15 января 1992 года новым президентским Указом Указ от 19 декабря 1991 года был признан утратившим силу.

Во второй половине 80-х годов и в 90-е годы XX века практически ежегодно вносились существенные изменения в структуру центрального аппарата МВД России и его органов на местах [37, 253].

В 1995 году она была установлена в следующем *составе*: министр и аппарат министра; Главный штаб; Главное управление командующего внутренними войсками; Управление собственной безопасности; Контрольно-ревизионное управление; Управление информации и общественных связей; Главное управление уголовного розыска; Главное управление по организованной преступности; Главное управление по экономическим преступлениям, Управление по незаконному обороту наркотиков; Национальное центральное бюро Интерпола; Главное управление обеспечения общественного порядка; Главное управление государственной автомобильной инспекции; Главное управление внутренних дел на транспорте; Управление режимных объектов; Паспортно-визовое управление; Следственный комитет; Главное управление исполнения наказаний; Главное управление государственной противопожарной службы; Главное управление кадров; Главное управление материально-технического и военного снабжения; Финансово-экономическое управление; Управление капитального строительства; Медицинское управление; Управление спецперевозок; Производственно-хозяйственное управление.

В состав МВД России также входили: Оперативно-поисковое управление, Управление оперативно-технических мероприятий, Управление радиоэлектронной безопасности, Главное управление вневедомственной охраны, Главный информационный центр, Методический центр профессионального образования и координации научных работ, Служба обеспечения протокола [28, 208].

Однако, было бы ошибкой считать, что к 1996-му году структура МВД и вся система органов внутренних дел России окончательно сформировалась. Изменяется социально-политическая и экономическая обстановка в стране. Общество находилось в постоянном движении. Поэтому, естественно, что в движении находились и государственные структуры, в том числе и Министерство внутренних дел, его органы на местах.

В этих условиях МВД России осуществляет поиск того, как путем наименьших финансовых и других материальных затрат оптимизировать процесс оперативно-служебной деятельности, повысить управляемость милиции, системы органов внутренних дел и внутренних войск в целом, и на этой основе добиться эффективных результатов в борьбе с преступностью и в обеспечении общественной безопасности.

Проведенная реорганизация правоохранительных органов привела к тому, что Министерство внутренних дел Российской Федерации стало

представлять собой систему государственных органов исполнительной власти, которая в целом отвечает за внутреннюю безопасность государства.

После распада СССР началось *реформирование исправительно-трудовой системы в России*. В июне 1992 года был принят Закон «О внесении изменений и дополнений в Исправительно-трудовой кодекс РСФСР, Уголовный кодекс РСФСР и Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР», который определил основные направления реформы уголовно-исполнительной системы. В соответствии с данным законом, осужденным впервые гарантировалась свобода совести и вероисповедания. Законом также предусматривалось право осужденных на личную безопасность. Должностные лица ИТУ были обязаны незамедлительно принимать меры по заявлению осужденного о грозящей ему опасности.

Теперь работающие осужденные получили право на отпуск. Определенным категориям из них отпуск предоставляется с правом выезда за пределы исправительного учреждения. Был разрешен выезд с мест заключения по исключительным личным обстоятельствам. Тем осужденным, которые проводят отпуск в учреждениях, предписывалось создавать условия для отдыха в специальных профилакториях. Время их работы в период отбывания наказания стало засчитываться в трудовой стаж.

В отношении осужденных были сняты ограничения на получение посылок и передач до отбывания ими половины срока наказания. Значительные льготы предоставлялись женщинам: имеющим детей до трех лет предоставлено право проживать за пределами колонии; имеющие детей в домах ребенка при колонии стали получать пособие по уходу за ребенком. Приняты и другие меры, направленные на гуманизацию условий отбывания уголовного наказания в виде лишения свободы [38, 46].

Важным шагом в реформировании пенитенциарной системы стало принятие в *июле 1993 года Закона Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы»*. Этим законом определены основы деятельности учреждений и органов, исполняющих наказания, составляющих единую уголовно-исполнительную систему. Предпринимались и другие меры по реформированию практики исполнения наказаний.

Смена социально-экономической формации в России в силу объективных факторов повлекла за собой резкий рост преступности в целом и ее организованных форм в частности. Организованная преступность по своему характеру становится все более межрегиональной и международной.

В этих условиях организованная преступная деятельность приобрела политический характер, трансформировалась в комплексную общегосударственную проблему. Ушли в прошлое многолетние научные споры о том, есть ли у нас организованная преступность. В социальном плане сегодня она стала очевидной каждому своими негативными проявлениями, тлетворные последствия которых общество остро ощущает в повседневной жизни.

Борьба с организованной преступностью является комплексной задачей Генеральной прокуратуры, Министерства внутренних дел и Федеральной службы безопасности России. Каждый из названных органов выполняет конкретизированные задачи и функции в этой области, закрепленные действующим законодательством Российской Федерации.

С первых дней реорганизации МВД России вынуждено было уделять большое внимание проблеме борьбы с организованной преступностью. В апреле 1992 года во исполнение Указа Президента России «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы» от 4 апреля 1992 года *Приказом МВД России от 26 апреля 1992 года на созданное Главное управление по борьбе с организованной преступностью (ГУОП МВД РФ)*, его региональные управления и оперативно-розыскные бюро, была возложена ответственность за обеспечение единой стратегии органов внутренних дел по разоблачению коррумпированных лиц, пресечению коррупции в системе государственной службы; внедрена специализация части сотрудников подразделений по борьбе с организованной преступностью на изобличение преступных групп, связанных с коррумпированными работниками органов МВД. Сотрудникам этих подразделений предоставили право знакомиться с любыми документами, получать по ним объяснения, создавать банк данных по этой проблеме. На данном этапе в профессиональном сознании работников органов внутренних дел организованная преступность и коррупция утверждались как единое преступное явление, борьба с которыми возлагалась на специализированные подразделения системы ГУОП [39].

Дальнейшее развитие аппаратов по борьбе с организованной преступностью Министерства внутренних дел России было связано с *Приказом МВД России от 18 июня 1992 года, которым утверждались Положение о специальных подразделениях МВД России по борьбе с организованной преступностью*, дислокация региональных управлений по организованной преступности при МВД, УВД, создавались отделения и группы в 144 городах со сложной оперативной обстановкой, а также оперативно-розыскные бюро в органах внутренних дел на транспорте и оперативно-розыскные части восьмого Главного управления.

Данным Положением на органы по борьбе с организованной преступностью были возложены *следующие задачи*:

- сбор и анализ сведений о коррумпированных лицах и организованных группах, оперативное проникновение в эти структуры, их разоблачение; выработка мер противодействия, участие в расследовании преступлений данной категории;
- выявление и пресечение деятельности устойчивых преступных формирований бандитской направленности и квалифицированных вымогателей, действующих на основе общеуголовной экономической преступности, занимающихся преступным промыслом, противоправным предпринимательством и бизнесом; коррумпированных лиц в системе

государственной службы; лидеров уголовной среды и возглавляемых ими группировок.

- С изданием *Указа Президента РФ от 8 октября 1992 года «О мерах по защите прав граждан, охране правопорядка и усилению борьбы с преступностью»* ГУОП и его подчиненные структуры были усилены специальными отделами быстрого реагирования. Согласно этому Указу начальник ГУОП по должности стал Первым заместителем министра внутренних дел России, а руководители региональных управлений – заместителями начальника ГУОП. Правительство Российской Федерации Постановлением от 26 ноября 1992 года № 914-63 увеличило штатную численность подразделений системы ГУОП МВД РФ, ввело надбавки к должностным окладам сотрудников этих подразделений в размере 20-50 процентов, а также зачет в выслугу лет (стаж работы) трех месяцев службы за четыре месяца.

Формирование структурных подразделений системы ГУОП МВД РФ было завершено Приказом МВД России в 1993 году, в соответствии с которым специализированные подразделения по борьбе с организованной преступностью и коррупцией были созданы и в системе органов уголовно-исполнительной системы. На них возложили аналогичные функции борьбы с организованной преступностью и коррупцией в местах лишения свободы.

Таким образом, к концу 1995 года в МВД была создана автономная оперативно-розыскная система с задачами, которые параллельно возлагались на аппараты уголовного розыска, органы по борьбе с экономической преступностью и по незаконному обороту наркотиков, оперативные аппараты мест лишения свободы. Четкого разграничения компетенции оперативно-розыскных аппаратов в сфере борьбы с организованной преступностью достичь не удалось.

В конце сентября 1995 г. вновь назначенный министр внутренних дел А.С. Куликов доложил Президенту России Б.Н. Ельцину основные направления реформирования органов внутренних дел. В начале октября проект Концепции обсуждался на Межведомственной научно-практической конференции «Стратегические цели и приоритетные задачи МВД России. Основные направления и средства их реализации». 20 марта 1996 г. издается приказ МВД РФ № 145 «О Концепции развития органов внутренних дел и внутренних войск МВД России» [40].

Главной целью развития системы МВД России было провозглашено *приведение ее в состояние, позволяющее обеспечить надежную защиту личности, общества и государства от преступных посягательств*. Концепция была призвана обеспечить комплексный подход к достижению этой цели в *три этапа*:

Первый этап (до конца 1996 г.): достижение позитивных сдвигов в функционировании системы МВД России на наиболее важных участках оперативно-служебной и служебно-боевой деятельности;

Второй этап (до 2000г.): доведение результатов функционирования системы МВД России до специально одобряемого уровня и на этой основе восстановление и поддержание должного общественного престижа органов внутренних дел и внутренних войск;

Третий этап (до 2005 г.): достижение главной цели развития системы МВД России.

Для достижения этой цели предстояло решать следующие задачи:

- повышение эффективности управления и служебно-боевой готовности органов внутренних войск;
- создание полноценной правовой базы функционирования системы МВД России;
- максимальное использование положительно зарекомендовавших себя на практике форм и методов оперативной, служебной и служебно-боевой деятельности, обеспечение внедрения научных рекомендаций и приемлемого в российских условиях зарубежного опыта;
- улучшение работы с кадрами, повышение уровня профессионализма, исполнительной дисциплины и научной организации труда; укрепление делового сотрудничества с другими правоохранительными органами, налаживание на новой основе взаимодействия с населением и институтами гражданского общества;
- расширение и углубление взаимовыгодных международных связей;
- доведение до нормативного уровня финансового и материально-технического обеспечения;
- обеспечение правовой и социальной защиты личного состава;
- обеспечение собственной безопасности системы МВД России.

Кроме того, были сформированы и основные принципы предстоящих преобразований, такие как: целостность и единство системы МВД России при сочетании вертикальной федеральной подчиненности с самостоятельностью органов внутренних дел субъектов Федерации, территориальных, транспортных органов и местных органов охраны общественного порядка в составе милиции общественной безопасности; научная обоснованность, преемственность, плановость и постепенность осуществления всех преобразований; надежность управления, ориентированного на обеспечение устойчивости и мобильности всех звеньев системы, рациональная минимизация объема функций, их конкретизация и распределение между различными звеньями системы; оптимальная простота и гибкость организационных структур.

Были определены и основные направления совершенствования системы МВД России: совершенствование управления и развитие организационных структур; развитие криминальной милиции; развитие милиции общественной безопасности; развитие органов предварительного следствия; развитие экспертно-криминалистических подразделений; развитие уголовно-исполнительной системы; развитие государственной противопожарной службы; развитие органов внутренних дел на транспорте;

развитие системы органов внутренних дел восьмого главного управления; развитие внутренних войск; совершенствование работы с кадрами; обеспечение социальной защиты личного состава; совершенствование правового обеспечения; развитие научно-методического, тылового обеспечения; укрепление международных связей.

18 июля 1996 г. Президент Российской Федерации подписал Указ №1039 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации», который с многочисленными изменениями и дополнениями действовал до 2004 г. Утверждение этого акта президентским указом означало, что МВД России вошло в число федеральных структур исполнительной власти, подчиненных непосредственно Президенту.

Положением о МВД России было установлено, что оно является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в пределах своих полномочий государственное управление в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина, охраны правопорядка, обеспечения общественной безопасности и непосредственно реализующим основные направления деятельности органов внутренних дел Российской Федерации и внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации. Министерство подчиняется Президенту Российской Федерации по вопросам, отнесенным к его компетенции Конституцией Российской Федерации, а также Правительству Российской Федерации.

Основными задачами министерства являлись: разработка и принятие в пределах своей компетенции мер по защите прав и свободы человека и гражданина, по защите объектов независимо от форм собственности, обеспечению общественного порядка и общественной безопасности; организация и осуществление мер по предупреждению и пресечению преступлений и административных правонарушений, выявлению, раскрытию и расследованию правонарушений; обеспечение исполнения уголовных наказаний; руководство органами внутренних дел и внутренними войсками в целях выполнения возложенных на них задач и принятие мер по совершенствованию их деятельности; совершенствование нормативно-правовой основы деятельности органов внутренних дел и внутренних войск, обеспечение законности в их деятельности; совершенствование работы с кадрами, их профессиональной подготовки, обеспечение правовой и социальной защиты сотрудников и военнослужащих системы министерства; развитие и укрепление материально-технической базы органов внутренних дел и внутренних войск.

8 октября 1997 г. в соответствии с Указом Президента Российской Федерации № 1100 «О реформировании уголовно-исполнительной системы Министерства внутренних дел Российской Федерации» началось кардинальное реформирование уголовно-исполнительной системы и в последующем функции и органы уголовно-исполнительной системы МВД были переданы под юрисдикцию Министерства юстиции.

Руководящим органом уголовно-исполнительной системы является Главное управление исполнения наказаний (ГУИН МЮ).

В соответствии с Указом Президента РФ «О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации», вышедшем 4 июня 2001 г., его структура была значительно усовершенствована. Изменения в основном касались ликвидации дублировавших друг друга служб и подразделений.

Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. № 849 институт полномочных представителей Президента в регионах Российской Федерации был преобразован в институт полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах, а также утвержден перечень этих округов. Соответственно новым территориальным образованиям стала выстраиваться и система органов государственной власти, в том числе и правоохранные структуры. После вступления в законную силу Указа Президента такие семь округов созданы в границах существующих ранее округов внутренних войск МВД России по территории России. Таковыми являются: Центральный, Южный, Северо-Западный, Приволжский, Уральский, Сибирский, Дальневосточный федеральные округа.

Институт полномочных представителей Президента РФ в регионах России преобразовывается в институт полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах. Все субъекты РФ разбиваются на 7 федеральных округов с центрами в г. Москве, г. Санкт-Петербурге, г. Ростове-на-Дону, г. Нижнем Новгороде, г. Екатеринбурге, г. Новосибирске и г. Хабаровске.

Институт полномочных представителей Президента РФ в регионах России преобразовывается в институт полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах. Все субъекты РФ разбиваются на 7 федеральных округов с центрами в г. Москве, г. Санкт-Петербурге, г. Ростове-на-Дону, г. Нижнем Новгороде, г. Екатеринбурге, г. Новосибирске и г. Хабаровске.

К основным задачам управлений по федеральным округам, в соответствии с *Указом Президента РФ от 4 июня 2001 г. № 644 «О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации»* были отнесены следующие: координация, контроль и анализ деятельности органов внутренних дел в соответствующих федеральных округах; организация деятельности органов внутренних дел в соответствующих федеральных округах по борьбе с организованной преступностью, носящей межрегиональный характер; выявление, предупреждение и пресечение налоговых и экономических преступлений, носящих межрегиональный характер; организация взаимодействия органов внутренних дел с полномочными представителями Президента Российской Федерации в соответствующих федеральных округах. Структура ГУ по федеральным округам были определены исходя из основных задач, возложенных на них

Прежде всего, это подразделения, осуществляющие координацию, контроль и анализ деятельности органов внутренних дел в округе, подразделения по обеспечению собственной безопасности, по работе с кадрами и конспирации. Кроме того, к ним также относились подразделения, организующие и непосредственно осуществляющие борьбы с организованной преступностью, терроризмом, с налоговыми и экономическими преступлениями.

Очередные существенные изменения в структуре МВД РФ произошли в 2004 году с принятием Указа Президента РФ от 19 июня № 927 (в ред. от 5 ноября 2004 г.), который утвердил новое *Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации*. Структура МВД РФ вплоть до марта 2011 г. состояла из подразделений и служб, которые объединены по линейно-отраслевому признаку и возглавляются министром и его заместителями, из которых один первый. Часть из подразделений и служб относятся к внутриорганизационным или обеспечивающим: административный, оргинспекторский, кадровый и тыловой департаменты. Посредством других, функциональных, МВД России реализует свои внешние функции по охране правопорядка и борьбе с преступностью. Все службы объединены в 15 департаментов и иные службы. Один из них составляет в совокупности криминальную милицию, другие - милицию общественной безопасности, третьи - подразделения органов внутренних дел.

Структура центрального аппарата МВД России, согласно приказу МВД России от 10 ноября 2004 г. №730, выглядела следующим образом:

1. Административный департамент.
2. Департамент кадрового обеспечения.
3. Департамент обеспечения безопасности дорожного движения.
4. Департамент обеспечения правопорядка на закрытых территориях и режимных объектах.
5. Департамент обеспечения правопорядка на транспорте.
6. Департамент охраны общественного порядка.
7. Департамент собственной безопасности.
8. Департамент уголовного розыска.
9. Департамент экономической безопасности.
10. Департамент по противодействию экстремизму.
11. Департамент тыла.
12. Организационно-инспекторский департамент.
13. Правовой департамент.
14. Финансово-экономический департамент.
15. Департамент государственной защиты имущества.
16. Следственный комитет при Министерстве внутренних дел Российской Федерации.
17. Главное командование внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации.

К центральному аппарату МВД также относились:

- Главный информационно-аналитический центр;

- Экспертно-криминалистический центр;
- Национальное центральное бюро Интерпола при МВД России;
- Государственное учреждение «Всероссийский научно-исследовательский институт Министерства внутренних дел Российской Федерации» (ВНИИ МВД России);
- Управление по обеспечению безопасности лиц, подлежащих государственной защите;
- Федеральная миграционная служба (ФМС России, подведомственная МВД России) [41].

Как мы видим, структура МВД России постоянно видоизменялась. Только за последние два десятилетия из МВД были выведены фельдъегерская, уголовно-исполнительная и государственная противопожарная служба.

В тоже время появились новые структурные элементы, такие, как - Федеральная миграционная служба России.

Федеральная служба налоговой полиции (ФСНП России) в 2003 г. также вошла в состав МВД, и в результате нашла свое структурное закрепление в Федеральной службе по экономическим и налоговым преступлениям МВД России, впоследствии реорганизованной в Департамент экономической безопасности.

Одновременно с этим, Государственный комитет по противодействию незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ (ГКНП при МВД России) был выведен из состава МВД и преобразован в самостоятельный федеральный орган исполнительной власти - Федеральную службу по контролю за оборотом наркотиков.

Таким образом, вплоть до 2011 г. российским государством вёлся поиск наиболее оптимальной и соответствующей потребностям времени структуры органов внутренних дел, уточнялись сфера их компетенции и обязанности. Соответственно менялась и законодательная база, обеспечивающая их деятельность.

2. Законодательное закрепление оснований организации и функционирования органов внутренних дел Российской Федерации

Правовая основа организации и деятельности российской милиции, сложившаяся к концу 1980-х годов, с точки зрения и содержания, и формы во многом несла на себе печать авторитаризма, свойственного советскому режиму и не отвечала потребностям формирования правовой, демократической российской государственности. Закон, как акт высшей юридической силы занимал в ее структуре крайне незначительное место. Иерархию нормативных правовых актов о милиции возглавлял Указ Президиума Верховного Совета СССР от 8 июня 1973 г. «Об основных

обязанностях и правах советской милиции по охране общественного порядка и борьбе с преступностью».

В тоже время, роль подзаконных, и в особенности ведомственных актов, была чрезмерно преувеличена. К началу 1990 г. действовало более 4 тыс. нормативных актов МВД СССР, регулировавших самые разные стороны организации и деятельности милиции. Самый большой недостаток этих нормативных актов заключался в том, что они, непосредственно не затрагивали права граждан, при этом утверждались руководством Министерства внутренних дел, которое руководствовалось, прежде всего, ведомственными интересами, а не нуждами общества.

Правовые основы организации деятельности милиции носили идеологический характер. Милиция руководствовалась не только законодательными и иными актами, изданными в развитие директив КПСС, но и непосредственно постановлениями ЦК КПСС. Принцип партийного руководства милиции закреплялся в законодательстве текстуально.

Несмотря на обилие нормативного материала, он отличался слабой структурированностью и взаимосогласованностью. Правовая основа организации деятельности милиции формировалась при отсутствии целостной концепции. Нормативные правовые акты о милиции нередко содержали элементы дублирования, противоречили друг друга, а порой и здравому смыслу. При этом, многие вопросы, касающиеся прав и свобод граждан оставались вне сферы юридического регулирования.

Еще одной особенностью нормативно-правовых актов в рассматриваемый период является то, что многие из них непосредственно затрагивая права граждан (лечение от алкоголизма, предупреждение отдельных видов правонарушений и преступлений, порядок выдачи гражданам документов, удостоверяющих их личность), в своем большинстве имели гриф секретности, тем самым, ограничивая доступ к ним простых граждан, делая невозможным ознакомление с их содержанием.

Необходимость изменения данной ситуации подтолкнуло новое руководство страны к разработке законодательного акта, непосредственно регулировавшего деятельность милицеских подразделений. *18 апреля 1991 года был принят Закон Российской Федерации №1026-1 «О милиции», определяющий ее функции, задачи и структуру.*

Статья 1 Закона определяла милицию как систему государственных органов исполнительной власти, признанных защищать жизнь, здоровье, права и свободы граждан, собственность, интересы общества и государства от преступных и иных противоправных посягательства и правом применения мер принуждения.

Задачами милиции являлись:

- обеспечение личной безопасности граждан;
- предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений;
- раскрытие преступлений;

- охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности;
- оказание помощи в пределах, установленных законом, гражданам, должностным лицам, предприятиям, учреждениям, организациям и общественным объединениям в осуществлении их законных прав и интересов.

Порядок применения мер принуждения сотрудниками милиции (физической силы, специальных средств, применение и использование огнестрельного оружия) был закреплен в 4 разделе Закона.

Милиция в России подразделялась на криминальную милицию и милицию общественной безопасности. В своей деятельности милиция подчинялась Министерству внутренних дел, министерствам внутренних дел республик, входящих в Российскую Федерацию, а милиция общественной безопасности, кроме того, – соответствующим органам представительной и исполнительной власти субъектов РФ на местах.

На железнодорожном, водном и воздушном транспорте руководство милицией осуществляли соответствующие начальники управлений, отделов внутренних дел на транспорте Министерства внутренних дел.

Основными задачами криминальной милиции являлись предупреждение, пресечение и раскрытие преступлений по делам, требующим обязательного производства предварительного следствия, а также организация осуществления розыска лиц, скрывающихся от органов дознания, следствия и суда, уклоняющихся от исполнения уголовного наказания, без вести пропавших или иных лиц, в случаях предусмотренных законодательством.

В состав криминальной милиции входили оперативно-розыскные, научно-технические и иные подразделения, необходимые для решения стоящих перед ней задач и оказания помощи милиции общественной безопасности, то есть местной милиции. Начальники криминальной милиции республик, входящих в Россию, краев, областей, автономных областей и округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга, назначались на должность и освобождались от нее министром внутренних дел России и являлись по должности заместителями соответствующих министров внутренних дел республики или начальников органов внутренних дел.

Основными задачами милиции общественной безопасности являлись: обеспечение личной безопасности граждан, охрана общественного порядка, обеспечение общественной безопасности, предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений, раскрытие преступлений, по делам о которых производство предварительного следствия необязательно, а также оказание в пределах компетенции милиции помощи гражданам, должностным лицам, предприятиям, учреждениям, организациям и общественным объединениям [42, 115].

Согласно Указа Президента Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 209 «О милиции общественной безопасности (местной милиции)

Российской Федерации», утвердившего Положение о милиции общественной безопасности, в состав милиции общественной безопасности входили: дежурные части, службы участковых инспекторов милиции, изоляторы для временного содержания задержанных и заключенных под стражу лиц, специальные приемники для содержания лиц, арестованных в административном порядке, подразделения патрульно-постовой службы милиции, в том числе отряды милиции особого назначения (ОМОН), государственная инспекция безопасности дорожного движения, органы охраны объектов по договорам, охраны и конвоирования задержанных и арестованных, лицензионно-разрешительной работы и контроля за частной детективной и охранной деятельностью, по исполнению административного законодательства, по предупреждению правонарушений несовершеннолетних, по раскрытию преступлений, по делам о которых производство предварительного следствия необязательно. Милиция общественной безопасности находилась на содержании, с одной стороны, бюджета республики, а с другой стороны, местных бюджетов. Поэтому города, районы могли за счет средств собственных бюджетов устанавливать дополнительную численность подразделений милиции общественной безопасности.

В Законе РФ «О милиции» впервые достаточно подробно были закреплены обязанности и права милиции. Исходя из 6 задач, возложенных на милицию согласно ст. 2, на нее были возложены более 30 обязанностей на основании ст. 10 Закона РФ «О милиции». *Все обязанности, возложенные на милицию, можно свести в следующие группы:*

- 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 [43].

Статья 11 Закона РФ «О милиции» для надлежащего выполнения возложенных задач на милицию, наделила ее большим объемом определенных прав, чем обязанностей.

Милиция имела право требовать от граждан и должностных лиц прекращения преступления и административного правонарушения, а также действий, препятствующих осуществлению ее собственных полномочий и законной деятельности органов представительной и исполнительной власти и т.д. Она была вправе проверять у граждан и должностных лиц документы, удостоверяющие личность, если имеются достаточные основания

подозревать их в совершении преступления или административного правонарушения.

У милиции было определенное законом право вызывать граждан и должностных лиц по делам и материалам, находящимся в ее производстве, подвергать приводу в случаях и порядке, предусмотренных уголовно-процессуальным законодательством граждан и должностных лиц, которые уклоняются без уважительных причин от явки по вызову.

Сотрудникам милиции было дано право составлять протоколы об административных правонарушениях, осуществлять административное задержание и применять другие меры, предусмотренные законодательством об административных правонарушениях; производить уголовно-процессуальные действия, задерживать и содержать под стражей в соответствии с законом лиц, которые подозреваются в совершении преступления, а также лиц, в отношении которых избрана мера пресечения – заключение под стражу.

Милиции предоставлялось право вносить в соответствии с законом в государственные органы, на предприятия, в учреждения, организации и общественные объединения обязательные для рассмотрения представления и предложения об устранении обстоятельств, которые способствовали совершению правонарушения.

Согласно закону «О милиции» сотрудники милиции осуществляли предусмотренные законодательством учеты лиц, предметов и фактов, использует данные этих учетов; производили регистрацию, фотографирование, звукозапись, кино и видеосъемку, дактилоскопирование лиц, заключенных под стражу, задержанных по подозрению в совершении преступления или обвиняемых в совершении умышленных преступлений, подвергнутых административному аресту, а также лиц, подозреваемых в совершении административного правонарушения при невозможности установления их личности.

Милиция проводила оперативно-розыскные меры в соответствии с законодательством. Законом ей было предоставлено право входить беспрепятственно в жилые дома и иные помещения граждан, на принадлежащие им земельные участки, на территории и в помещения, занимаемые предприятиями, учреждениями, организациями, и осматривать их при преследовании лиц, подозреваемых в совершении преступления, либо при наличии достаточных данных полагать, что там совершено или совершается преступление, произошел несчастный случай, а также для обеспечения личной безопасности граждан и общественной безопасности при стихийных бедствиях, катастрофах, авариях и эпидемиях, эпизоотиях и массовых беспорядках.

Милиция уполномочена была осматривать транспортные средства, проверять документы на право пользования и управления ими, документы на транспортное средство и перевозимый груз, производить досмотр транспортных средств при подозрении, что они используются в

противоправных целях, отстранять от управления транспортными средствами лиц, в отношении которых имеется достаточно оснований полагать, что они находятся в состоянии опьянения, а также не имеющих документов на право управления или пользования транспортным средством.

Милиции было дано право осматривать места хранения и использования огнестрельного оружия, боеприпасов к нему и взрывчатых материалов, а также объекты, где они обращаются.

Кроме этого, милиции были даны права при наличии данных, свидетельствующих о нарушении законодательства, регулирующего финансовую, предпринимательскую, торговую деятельность, беспрепятственно входить в помещения, занимаемые предприятием, изымать необходимые документы на материальные ценности, денежные средства, кредитные и финансовые операции, а также образцы сырья и продукции, опечатывать кассы, помещения и места хранения документов, денег и товарно-материальных ценностей, проводить контрольные закупки, требовать обязательного проведения проверок, инвентаризаций, ревизий производственной и хозяйственно-финансовой деятельности предприятия, учреждения, организации, получать от их должностных лиц сведения и объяснения по факту нарушения законодательства [44, 90].

24 сентября 1992 года был принят Закон «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации». В нем содержится четкое правовое обоснование прав и обязанностей войск, порядок их взаимодействия с органами власти на местах, вопросы социальной защиты военнослужащих, применения сил и средств при выполнении поставленных задач.

Закон определяет, что внутренние войска входят в систему МВД РФ и призваны защищать интересы личности, общества и государства, конституционные права и свободы граждан от преступных и иных противоправных посягательств.

Задачами внутренних войск являются: оказание содействия органам внутренних дел Российской Федерации в охране общественного порядка, обеспечении общественной безопасности и правового режима чрезвычайного положения; охрана важных государственных объектов и специальных грузов; охрана исправительно-трудовых учреждений, конвоирование осужденных и лиц, заключенных под стражу [45, 110].

Таким образом, внутренние войска продолжают оставаться одним из звеньев общей системы специальных органов государства, призванных укреплять правопорядок и бороться с преступностью.

Специальное предназначение внутренних войск обуславливает целый ряд особенностей в их деятельности по сравнению с другими войсками, предъявляет некоторые специфичные требования к личности воина этих войск.

Наряду с правоохранительными задачами внутренние войска продолжают занимать определенное место в системе военной организации

государства, хотя теперь они формально и не входят в состав Вооруженных Сил.

Одной из задач этих войск является участие в территориальной обороне Российской Федерации. Закон РФ «Об обороне» определяет, что для обороны с применением средств вооруженной борьбы создаются Вооруженные Силы Российской Федерации. К обороне могут привлекаться также пограничные, внутренние войска, войска безопасности РФ, войска правительственной связи, железнодорожные войска, войска гражданской обороны.

Территориальная оборона организуется и осуществляется в целях защиты объектов и коммуникаций на территории Российской Федерации от действий противника, диверсионных и террористических актов, а также установления и поддержания режима военного положения. Общие задачи и организация территориальной обороны определяются Президентом Российской Федерации.

Таким образом, в 90-е гг. XX в. впервые в российской истории права и полномочия органов внутренних дел и внутренних войск были урегулированы Законом, то есть получили чётко регламентированную правовую базу, не зависящую от индивидуального желания руководителя государства. Однако вся история развития системы МВД за последние двадцать лет показала, что частичные реформы, призванные модернизировать систему охраны правопорядка, сложившуюся в советском государстве, не достигли цели. Неизбежным в этой ситуации стала кардинальная реформа системы МВД, которая и началась в марте 2011 г.

3. Новый этап в истории органов внутренних дел – образование полиции в Российской Федерации

Процесс демократизации и формирования гражданского общества предъявляет принципиально новые требования к правоохранительным органам, на которые возложены обеспечивающие права и свободы человека и гражданина от преступных и иных противоправных посягательств.

Эти требования сделали необходимым усовершенствование нормативно-правовых актов, регламентирующих деятельность милиции, особенно тех из них, которые непосредственно затрагивают права граждан. Эти изменения должны были коснуться с одной стороны - совершенствования организации деятельности милиции; подготовки и переподготовки сотрудников милиции, правовой и социальной защиты самих сотрудников милиции, материально-технического обеспечения ее служб и подразделений, с другой – повышения контроля за деятельности органов внутренних дел.

В течение 2008–2010 годов с участием сотрудников милиции были совершены особо тяжкие преступления с использованием служебного положения и с применением табельного оружия, жертвами которых стали

невинные и простые граждане. Эти преступления получили большой общественный резонанс, широко обсуждалось в прессе и телевидения, стал предметом обсуждения среди простых граждан. В последствие все это сыграло свою негативную роль, милиция, как орган власти, предназначенный для защиты прав и свобод граждан, потеряла всякое уважение и доверие собственного народа, а само слово «милиция» приобрело негативный оттенок.

В адрес Президента России, Председателя Правительства России, Государственную думу, Генерального прокурора России, Министра внутренних дел и других должностных лиц органов законодательной, исполнительной и судебной власти на различных уровнях начал поступать огромный поток жалоб граждан по факту нарушений их личных прав и свобод со стороны сотрудников милиции.

Сложившаяся ситуация вынудила главу государства принять соответствующие меры. 24 декабря 2009 г. Президент РФ Д.А. Медведев издал Указ «О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации», заложившего основы проведения реформ в МВД РФ. В Указе главы государства отмечалось, что существующая структура органов внутренних дел, организация их деятельности, кадровое, финансовое, материально-техническое обеспечение милиции не отвечают современным требованиям и нуждаются в модернизации, а также предлагалось органам исполнительной власти подготовить конкретные предложения.

Одним из важных и насущных вопросов, требующих немедленного разрешения в рамках реформ МВД РФ Президент России Д.А. Медведев увидел изменения законодательства, регламентировавшего деятельность сотрудников милиции. В начале 2010 года по поручению Президента был разработан проект Закона о реформе МВД Российской Федерации, получившего условное название законопроект Президента «О полиции».

7 августа 2010 года по поручению Президента законопроект «О полиции» был выложен на Интернет сайте zakonoproekt2010.ru для публичного всенародного обсуждения. Любой пользователь мог в течение трех месяцев вносить свои замечания и предложения в законопроект. Многие граждане воспользовались своим конституционным правом и до середины сентября 2010 года, поступило более 10 000 предложений по законопроекту. После того, как все желающие предложили свои поправки, законопроект был доработан с учетом замечаний. Итогом публичного обсуждения, в частности, стало то, что в проекте более четко прописали нормы об ограничении прав граждан, вызвавшие беспокойство общественности и экспертов.

Важно отметить что, впервые над законопроектом «О полиции» работали не только профессиональные юристы, сотрудники правоохранительных органов, адвокаты, но и депутаты Государственной Думы, члены общественной палаты, независимые эксперты.

27 октября 2010 года законопроект «О полиции» с изменениями и дополнениями в результате общественного обсуждения, был внесен в Государственную Думу на рассмотрение.

10 декабря 2011 года Государственная Дума приняла в первом чтении Президентский Законопроект «О полиции». 28 января 2011 года депутаты в третьем чтении окончательно приняли Закон «О полиции», а 2 февраля 2011 года на заседании его одобрил Совет Федерации. 7 февраля 2011 года Президент РФ Д.А.Медведев подписал Закон «О полиции». История российской полиции нашла свое продолжение спустя более, чем 90 лет после падения Российской империи, и с 1 марта 2011 года новый закон, регламентирующий деятельность органов внутренних дел вступил в законную силу.

Новый закон «О полиции» содержит 11 глав и 56 статей. Возникает вопрос, а какие изменения нашли отражение в новом законе «О полиции»? Прежде всего, название закона. Теперь, согласно ему, в России орган, обеспечивающий безопасность личности, охрану общественного порядка и общественную безопасность будет называться не милиция, а полиция, как в большинстве стран мира. Изменилось не только названия органа, но существенно изменилось статус сотрудника полиции, который нашел законодательного закрепления в принятом нормативном акте.

Согласно ст. 1 закона «О полиции», полиция обязана незамедлительно приходить на помощь каждому, кто нуждается в ее защите от преступных и иных противоправных посягательств.

Основные направления деятельности полиции указаны в ст.2 закона, которые отличаются от задач милиции, такими направлениями, как контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации в области оборота оружия; частной детективной (сыскной) и охранной деятельности; охрана имущества и объектов, в том числе на договорной основе; государственная защита потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства, судей, прокуроров, следователей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, а также других защищаемых лиц; осуществление экспертно-криминалистической деятельности.

В соответствии с главой 2 «Принципы деятельности полиции» закона «О полиции», полиция при осуществлении своей деятельности должна руководствоваться основополагающими принципами: такими, как соблюдение и уважение прав и свобод человека и гражданина, законность, беспристрастность, открытость и публичность, общественное доверие и поддержка граждан, взаимодействие и сотрудничество, использование достижений науки и техники, современных технологий и информационных систем.

Обязанности и права в законе «О полиции» разделены на обязанности и права полиции, как федерального органа государственной власти и права и обязанности сотрудника полиции.

Изменения коснулись, в частности, формулировки о «беспрепятственном» вхождении сотрудников в жилье в любое время суток. «Сотрудники полиции не праве входить в жилые помещения против воли проживающих в них граждан, иначе как в случаях и порядке, установленных федеральными конституционными законами, настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами», - говорится в законе.

Закон «О полиции» (глава 5) регулирует деятельность сотрудника полиции по применению физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия.

Установлен четкий критерий приема на службу. Каждый гражданин, прежде, чем стать сотрудником полиции, пройдет комплексное изучение личности, психологическое тестирование, медицинское обследование, испытание от 3 до 6 месяцев, а также профессиональную подготовку.

Новый закон предусматривает контроль и надзор за деятельностью полиции.

Однако, надо признать, что только с принятием нового закона «О полиции», каков бы этот закон не был хорош, вряд ли можно рассчитывать на успешное проведение реформы. Успех реформы завесит от последовательного принятия эффективных решений, направленных на улучшение материального положения Министерства внутренних дел, социального и правового обеспечения его сотрудников, подбора, обучения и расстановку кадров для полиции.

В целях повышения эффективности деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации по защите прав и свобод человека и гражданина и в связи с принятием Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» Президент РФ 1 марта издал ряд указов. Указ Президента РФ от 1 марта 2011 года № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» утвердил Положение и структуру центрального аппарата Министерства внутренних дел Российской Федерации. *Новая структура Министерства внутренних дел, согласно Положению, выглядит следующим образом:*

1. Министр внутренних дел Российской Федерации.
2. Первый заместитель Министра внутренних дел Российской Федерации.
3. Заместители Министра внутренних дел Российской Федерации.
4. Статс-секретарь - заместитель Министра внутренних дел Российской Федерации.
5. Заместитель Министра внутренних дел Российской Федерации - главнокомандующий внутренними войсками Министерства внутренних дел Российской Федерации.
6. Главное командование внутренних войск.
7. Следственный департамент.
8. Главное управление вневедомственной охраны.

9. Главное управление по обеспечению безопасности дорожного движения.

10. Главное управление по обеспечению охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

11. Главное управление по противодействию экстремизму.

12. Главное управление собственной безопасности.

13. Главное управление на транспорте.

14. Главное управление уголовного розыска.

15. Главное управление экономической безопасности и противодействия коррупции.

16. Департамент государственной службы и кадров.

17. Департамент делопроизводства и работы с обращениями граждан и организаций.

18. Департамент информационных технологий, связи и защиты информации.

19. Департамент по материально-техническому и медицинскому обеспечению.

20. Департамент по финансово-экономической политике и обеспечению социальных гарантий.

21. Договорно-правовой департамент.

22. Организационно-аналитический департамент.

23. Национальное центральное бюро Интерпола.

24. Контрольно-ревизионное управление.

25. Оперативное управление.

26. Организационно-штатное управление.

27. Управление по взаимодействию с институтами гражданского общества и средствами массовой информации.

28. Управление по обеспечению безопасности лиц, подлежащих государственной защите.

29. Управление по обеспечению деятельности подразделений специального назначения и авиации.

30. Управление по обеспечению безопасности крупных международных и массовых спортивных мероприятий.

31. Управление оперативно-разыскной информации.

32. Управление по организации дознания.

Положение определило основные задачи МВД следующим образом:

1. Разработка и реализация государственной политики в сфере внутренних дел, а также разработка государственной политики в сфере миграции;

2. Нормативно-правовое регулирование в сфере внутренних дел;

3. Обеспечение защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства,

противодействие преступности, охрана общественного порядка и собственности, обеспечение общественной безопасности;

4. Управление органами внутренних дел Российской Федерации и внутренними войсками МВД России;

5. Обеспечение социальной и правовой защиты сотрудников органов внутренних дел, военнослужащих внутренних войск, федеральных государственных гражданских служащих системы МВД России, а также социально-правовое обеспечение работников системы МВД России, граждан, уволенных со службы в органах внутренних дел и с военной службы, членов их семей, и иных лиц, соответствующее обеспечение которых на основании законодательства Российской Федерации возложено на МВД России [46].

Более детально Положение регламентировало полномочия, права, систему, организацию деятельности министерства внутренних дел, порядок назначения на должность министра внутренних дел, а также его полномочия.

После вступления в законную силу Федерального закона «О полиции» были приняты важнейшие нормативно-правовые акты, определяющие социальные гарантии сотрудников полиции, а также порядок прохождения службы в органах внутренних дел.

Федеральный закон от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» регулирует отношения, связанные с денежным довольствием и пенсионным обеспечением сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации обеспечением жилыми помещениями, медицинским обслуживанием сотрудников, граждан Российской Федерации, уволенных со службы в органах внутренних дел, и членов их семей, а также с предоставлением им иных социальных гарантий.

Следующим принятым нормативным актом стал *Федеральный закон Российской Федерации от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»*, который рассмотрел вопросы, связанные с поступлением на службу в органы внутренних дел, ее прохождением и прекращением, а также с определением правового положения (статуса) сотрудника органов внутренних дел.

Следует отметить, что такого рода нормативно-правовые акты на федеральном уровне, регулирующие широкие правоотношения, касающиеся деятельности органов внутренних дел, долгие годы не были приняты, что препятствовало в полной мере реализации предоставленных прав сотрудникам полиции.

21 мая 2012 года Указом Президента РФ от должности министра внутренних дел был освобожден Нургалиев Рашид Гумарович, находившийся на этой должности с 9 марта 2004 года. На пост министра внутренних дел был назначен генерал-лейтенант полиции, начальник Главного управления внутренних дел г. Москвы, выпускник Высшего

политического училища имени 60-летия ВЛКСМ МВД СССР (ныне Санкт-Петербургский университет МВД России) Колокольников Владимир Александрович. Глава МВД Колокольников В.А. признал, что первый этап реформ МВД не решил главных проблем ведомства, но обойтись без него было невозможно. Ни переаттестация, ни принятие новых законов с переименованием из милиции в полицию не привели в полной мере к результатам, ожидаемым гражданским обществом. Основными недостатками проведения реформы министр признал недостатки в кадровой работе, расстановке сил, перестройке транспортной полиции и обучении новых профессионалов, а также недостаток личного состава.

В период проведения первого этапа реформы из органов внутренних дел было уволено по результатам сокращения более 20% личного состава, выполняющего функции в низовых подразделениях органов внутренних дел, на которых непосредственно было возложено выполнение задач полиции. При сокращении штатов в указанных подразделениях не учитывались географические, экономические, социальные и криминогенные особенности конкретных регионов, что способствовало ущемлению прав простых граждан.

С целью выработки эффективных предложений о дальнейшем реформировании органов внутренних дел министр внутренних дел подписал приказ «О создании Расширенной рабочей группы по дальнейшему реформированию органов внутренних дел Российской Федерации». В состав группы вошли известные правозащитники, депутаты, юристы, эксперты с опытом работы в системе правоохранительных органов в количестве 31 человека. Был определен примерный перечень вопросов, который Расширенная рабочая группа при министерстве внутренних дел Российской Федерации должна была рассмотреть для дальнейшего реформирования органов внутренних дел. В этот перечень включены такие вопросы, как новые системы регистрации заявлений и сообщений граждан и организаций о преступлениях, а также обязательная оценка действий сотрудников со стороны заявителя; разработка новых систем розыска лиц, пропавших без вести; новых критериев оценки деятельности органов внутренних дел, упразднения «палочной системы», формы оценки работы полиции населением, анализ обоснованности произведенных сокращений городских и поселковых отделов внутренних дел, обеспечение доступа граждан к правоохранительной помощи; усовершенствование кадровой работы, а также развитие системы учебных заведений системы МВД России, совершенствование нормативно-правовых актов, регламентирующих деятельность органов внутренних дел и отдельных его подразделений и служб.

Нетрудно заметить, что указанные институты всегда являлись актуальными, и при их совершенствовании позитивно влияли на организацию деятельности органов внутренних дел.

Будем надеяться, что в результате проведения первой коренной реформы МВД в XXI в. возрастет эффективность деятельности полиции в деле охраны общественного порядка и обеспечения национальной безопасности России.

Как мы видим, история российской полиции насчитывает немало славных страниц. В то же время трагический парадокс российских правоохранительных органов состоит в том, что они традиционно не пользуются ни доверием общества, ни поддержкой высшей государственной власти. Классическим стал исторический факт о том, как Петр I в два раза сократил жалование полицейским, объяснив «... что остальное они доберут сами». Однако в данных условиях подобный подход является губительным. Новой России требуется новая полиция, свободная от недостатков как дореволюционных, советских, так и современных правоохранительных органов, но, в то же время, воплотившая в себе их лучшие традиции. Начавшаяся реформа принесет положительные результаты, учитывая исторический опыт проведения реформ, и сотрудник органов внутренних дел станет настоящим защитником прав и свобод граждан, вернет себе потерянное доверие граждан.

В качестве приоритетов развития механизма обеспечения законности можно выделить создание благоприятных условий для развития общества: укрепление в России правового порядка, основанного на предписаниях законов, воплощающих идеи справедливости, свободы, формального равенства всех перед законом, развитие системы конструктивного взаимодействия институтов гражданского общества и государства.

Реализация юридических предписаний законов всеми субъектами и как результат установление правового порядка – это путь достижения указанных целей. Многие уже сделано: в Конституции закреплены важнейшие общеправовые принципы, провозглашены права и свободы человека и гражданина, установлена обязанность российского государства по их охране и защите, созданы основы демократической политической системы.

Механизм обеспечения законности в современном российском государстве – это пронизанная едиными, законодательно закрепленными принципами, основанная на разделении власти и располагающая необходимыми материальными и властными ресурсами система государственных органов, посредством деятельности которых осуществляются функции государства по воплощению предписаний законодательства в жизни общества, в правоотношениях субъектов.

Исполнительная власть призвана обеспечивать правопорядок и общественную безопасность путем реализации положений правовых законов. Президент России выступает в качестве координатора правоохранительной деятельности, определяет основные направления политики общественной безопасности и борьбы с преступностью.

Правительство Российской Федерации осуществляет руководство мерами по обеспечению законности, прав и свобод личности, охране

собственности и общественного порядка в борьбе с преступностью; совместно с Президентом контролирует проведение исполнительными органами мероприятий в правоохранительной сфере.

Представляется необходимой совместная работа муниципальных и правоохранительных органов по преодолению отчужденности населения от власти, правовое просвещение людей, разъяснение им возможности обратиться с заявлением, предложением или жалобой в данные институты, права на оперативный и аргументированный ответ и восстановление нарушенных прав.

Взаимодействие субъектов правоохранительной деятельности может осуществляться в различных формах: взаимный обмен информацией; совместное планирование мероприятий и их проведение; обсуждение проблем борьбы с преступностью; организация помощи местного населения правоохранительным органам с использованием средств массовой информации; распределением функций в общей антикриминогенной программе и других.

В правовом государстве не только провозглашается верховенство и прямое действие конституции, правовых законов, но и реально гарантируется их действие специальной системой мер обеспечения и охраны, защиты.

В правовом демократическом государстве правоохранительные органы перестают быть только органами принуждения и в большой степени трансформируются в органы социального обслуживания населения, оказания ему массовых социальных услуг.

Законы должны четко и точно определять способы, процедуры и формы правоохранительной деятельности, пределы принуждения, основания и меры юридической ответственности, объем запретов. Правовые запреты являются значимыми юридическими средствами охраны личных, политических, социально-экономических и иных прав человека и гражданина. Таким образом, пользование правами сопряжено с ответственностью человека, с возможными ограничениями, определяемыми мерой и границей свободы, установленными правовыми законами.

В рамках функционирования механизма обеспечения законности восстанавливаются нарушенные права, возмещается причиненный вред, разрешаются юридические конфликты, независимо от должностного и социального положения любое лицо привлекается к ответственности за совершенное им правонарушение. В рамках правоохранительной функции существует специализация органов власти, образующих единую правоохранительную систему.

Специализация государственных органов позволяет повысить профессионализм их сотрудников и, как следствие, эффективность и правомерность выполнения их функций. Также такое разделение функций позволяет исключить сосредоточение властных полномочий у одного органа.

Каждому человеку должна быть обеспечена возможность пользоваться основными правами и свободами. Из чего вытекает необходимость: создания

нормативных актов, закрепляющих за людьми их субъективные права; информирование и правовое просвещение населения по средствам массовой информации; оказание эффективной безвозмездной правовой помощи в местных органах власти и муниципалитетах.

В рамках механизма обеспечения законности гарантируется государственная защита прав личности, которую можно рассматривать с позиций установления гарантий, ответственности лиц, виновных в нарушении конституционных и иных прав личности, а также их защиты.

Думается, что российские органы внутренних дел имеют большой потенциал и перспективы развития. Их эффективность зависит и от обоснованного распределения компетенции и функции между составляющими органами и их соответствующего законодательного закрепления. Правоохранительный механизм, направленный на укрепление правопорядка достаточно сложен по структуре и поэтому деятельность этого механизма нуждается в четкой координации и согласовании [47, 65].

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

История российской полиции – неразрывная часть нашей отечественной истории. И если до XVI–XVIII вв. полиция не играла сколько-нибудь значимой роли в вопросах обеспечения правопорядка и безопасности, поскольку ее не было, то начиная с петровских преобразований данный орган является одним из самых серьезных средств для наведения порядка в стране. Выходит на лидирующие позиции не только по значимости вопросов, отнесенных к его компетенции, но и возможностям предотвратить беду, которая может прийти в любую страну, любой город, любую семью. Авторы, руководствуясь широким кругом источников, смогли раскрыть процесс возникновения и развития полиции, начиная с институтов и органов обеспечения общественной безопасности в Древней Руси до периода, который охватывает рубеж XX–XXI в. Большое внимание было уделено не только обстоятельствам и фактам, непосредственно связанным с деятельностью полиции, но в тесной взаимосвязи данных фактов с происходившими в стране в различные исторические эпохи процессами экономического, социального и политического развития.

Такой подход позволил на конкретном фактическом материале показать, что полиция на всем протяжении существования России являлась неотъемлемой частью ее государственного механизма. Будучи одним из важнейших звеньев этого механизма, полиция занимала центральное место в правоохранительной системе государства, являлась основным инструментом обеспечения правопорядка на протяжении всей российской истории. Об этом убедительно свидетельствуют многочисленные архивные материалы; нормативные правовые акты, другие источники. Значительный по объему фактический материал, логика проведенного исследования позволяют сформулировать ряд общих положений, обозначить закономерности исторического развития полиции. Становление российской полиции происходило на протяжении трех этапов. Первый – IX–XVII вв. На этом этапе происходит организационное формирование реализации правоохранительной функции государства. В Древнерусском государстве она осуществляется княжескими дружинниками и появившимися в рамках дворцово-вотчинной системы управления первыми должностными лицами – мечникам, вирниками. Затем в Русском централизованном государстве в XV–XVI вв. в процессе формирования чиновничье-бюрократической приказной системы выделяются специальные звенья, основными для которых являются полицейские функции – охрана общественного порядка, борьба с преступностью (Разбойный, Сыскной и другие приказы).

Но на этом этапе полицейские функции осуществляются названными органами наряду с другими многочисленными функциями. Второй – создание и функционирование специальных полицейских органов – XVIII – начало XX в. В 1718 г. в России создается регулярная полиция – специализированный штатный государственный орган, построенный на 158

профессиональных началах. И в конце XIX – начале XX вв. данный правоохранный институт выходит на уровень, когда его деятельность является эталоном для полицейских структур всего мира, поскольку те методы, что он использует в своей деятельности в практике полицейских структур являются новейшими. Например, система регистрации, основанная на систематизации информации о лицах по 30 специальным категориям.

Активно использовались альбомы фотографий нарушителей (первый российский кабинет фотографии был организован еще в 1889 году). В то время, когда на западе методы фотографии и дактилоскопии только осваивались спецслужбами, российская полиция уже имела в своем распоряжении более 2 млн фотографий и 3 млн дактилокарт. Более того, система централизованного циркулярного розыска преступников, внедренная в уголовном сыске Российской империи к 1 января 1915 г., была заимствована сначала Скотланд-Ярдом, а затем получила всеобщее признание. Третий этап – этап организации и деятельности российско-советской милиции – 1917–1991 гг. Возможно, большинство исследователей скажут, что нет такого этапа в деятельности полицейско-милиецких структур России, но стоит задуматься всего лишь над фактом, что понятие «полиция» происходит от греческого «politeia» («polis» – город), городское государственное устройство и управление, а пролетарская милиция, как писал Ленин, состоит «из всего поголовно населения, из всех взрослых граждан обоего пола», а главное, выполняет одновременно функции армии и полиции, «милиция» (от лат. *militia* – войско). Уже один данный факт, не говоря об изменении принципов, задач деятельности, особенностей комплектования, позволяет отнести данные годы в истории органов внутренних дел к особому этапу развития правоохранных структур в России. Естественно, определяющее воздействие на эволюцию полицейского аппарата оказывали факторы экономического, социального и политического развития общества. Именно их действие закономерно предопределило природу полицейско-милиецкого аппарата России. При изучении полицейских структур России не следует забывать и о целях создания и деятельности полицейских структур, общих закономерностях ее функционирования. Если первые полицейские органы появляются как органы, ведущие борьбу с посягательствами на устои общественного и государственного строя, полиция политическая, то со временем не меньшее значение стала играть и полиция общая (общееуголовная), которая обеспечивает охрану общественного порядка и борется с общеуголовной преступностью.

История полиции Российской империи – это история политической полиции и история общей полиции. И лишь с созданием Министерства полиции (1811), а главное, III Отделения Императорской Канцелярии (1826), сложилась единая общероссийская система органов полиции. 159 Еще один момент, требующий акцента. Российская полиция сохраняет практически постоянно широкий круг полномочий для воплощения такого же объема

компетенции. Вначале, в момент зарождения регулярной полиции, это объяснялось тем, что само государство носило характер полицейского, а полиция как «душа гражданства» должна была регулировать все стороны не только общественной, но и личной жизни подданных. В последующем, в XIX–XX вв., широкий круг обязанностей полиции сохранялся в качестве не самой лучшей исторически сложившейся традиции. Также необходимо указать на то, что наиболее серьезной проблемой полиции, да и милиции, вплоть до середины XX в. являлась проблема кадров. Не будет преувеличением сказать, что она так и остается до конца нерешенной. Неоднократно принимавшиеся меры в отношении кадрового состава носили, как минимум, незавершенный характер. Они не охватывали проблемы в целом. На всем протяжении истории государство не в полной мере обеспечивало полицию необходимым финансированием, должной материальной базой. Из этого закономерно вытекала другая проблема – невысокий в целом уровень профессионализма кадров полиции. В таком же плане следует иметь в виду и проблему реформирования, совершенствования организации и деятельности полиции. Исторический материал показывает, что реформы полиции в России практически всегда либо проводились с опозданием, либо оставались незавершенными.

Сегодня в Российской Федерации действует Федеральный закон «О полиции», идет активное совершенствование всей системы органов внутренних дел. Однако нерешенные проблемы остаются. Поэтому хотелось бы обратить внимание на совокупный опыт прошлого, который показывает важность правильного и своевременного решения наиболее кардинальных проблем функционирования полиции. Следует подчеркнуть, что вопрос об использовании опыта прошлого далеко не простой. До сих пор, к сожалению, бытует неправильный, во многом примитивный, подход к нему. Выражаясь образно, можно сказать, что на исторический опыт нельзя смотреть как на винтовочную обойму, в которую заложены патроны с опытом прошлого, позволяющие стрелять ими по современным целям. Процесс постижения исторического опыта гораздо сложнее. История – развивающаяся действительность. Прошлое и настоящее – единое целое. Познавание прошлого – ключ к постижению настоящего. Не случайно еще древние римляне говорили: «История – учитель жизни».

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Правоохранительные органы / ред. А. Колябин. – Москва : Студенческая наука, 2012. – Часть 1. Сборник студенческих работ. – 1221 с.
2. Костин, В. И. История органов внутренних дел России : учебное пособие / В. И. Костин, С. В. Ханин. – Нижний Новгород : Нижегородская академия Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2015. – 273 с.
3. История правоохранительных органов России : учебник / О. В. Андрусенко, В. М. Бозров, И. И. Зайцева [и др.] ; под общ. ред. А. С. Смыкалина. – Москва : КноРус, 2024. – 388 с.
4. Охрана правопорядка как функция государства и ее реализация в форме правоохранительной деятельности : историко-правовой и теоретико-правовой аспекты : автореферат дис. ... кандидата юридических наук : 12.00.01 / Макштарева Светлана Леонидовна; [Место защиты: С.-Петерб. гос. инженер.-эконом. ун-т]. – Санкт-Петербург, 2008. – 20 с.
5. Кручинин, В. Н. Становление и развитие законодательной базы организации и деятельности полиции России : Монография / В.Н. Кручинин. – Воронеж : ВИ МВД России, 2002. – 203 с.
6. Кудин, В. А. От полиции Российской империи к полиции Российской Федерации: два века истории / В. А. Кудин // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2011. – № 2(50). – С. 411.
7. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть общая : Учеб. для образоват. учреждений высш. проф. образования МВД России по специальности 0211100-юриспруденция / [Бочаров С. Н. , Герт Г. П, Еремичев И. А и др.]; Под. ред. А. П. Коренева; Моск. акад. МВД России. – 2. изд., испр. и доп. – Москва : Щит-М, 2000. – 307 с.
8. История полиции России / А. В. Лобанов, Г. Г. Широков. – СПб. : Северо-Западный институт повышения квалификации ФСКН России, 2015. – 200 с.
9. Иванова, Е. А. Правовые основы организации и деятельности общей полиции России : XVIII - начало XX вв. : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.01. – Ростов-на-Дону, 2003. – 221 с.
10. Кручинин, Владимир Николаевич. Становление и развитие законодательства о полиции в России в XVIII - начале XX вв. : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.01. – Москва, 1998. – 199 с.
11. Ахмедов, Ч. Н. Организационно-правовые основы деятельности полиции как структурно-функционального элемента правоохранительной системы Российской империи во второй половине XIX века / Ч. Н. Ахмедов // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2005. – № 4(28-2). – С. 115-119.
12. Линдер, И. Б. Спецслужбы России за 1000 лет / И. Б. Линдер, С. А. Чуркин. – Москва : РИПОЛ классик, 2008. – 781 с.

13. Пашенко, А. П. Организационно-правовые основы деятельности полицейских органов, действовавших на территории Самарской губернии в 1865 - 1905 г.г. : автореферат дис. ... кандидата юридических наук : 12.00.01 / Пашенко Алексей Павлович; [Место защиты: Казан. (Приволж.) федер. ун-т]. – Казань, 2012. – 26 с.
14. Попов, Р. В. Конфедерация государств : История и современность : автореферат дис. ... кандидата юридических наук : 12.00.01 / Рос. акад. гос. службы при Президенте РФ. – Москва, 2002. – 24 с.
15. Смыкалин, А. С., Перлюстрация почтовой корреспонденции и почтовая военная цензура в России и СССР : монография / А. С. Смыкалин. – Москва : Юстиция, 2020. — 264 с.
16. Давиденко, А. В. Воспитательный гражданственно-патриотический потенциал исторической информации о вкладе полиции в спасение Отечества и подвигах российских полицейских в 1812 Г. (в 2-х частях). Часть 1 / А. В. Давиденко // Вестник Московского университета МВД России. – 2012. – № 8. – С. 189-196.
17. История государства и права России (вторая половина XIX-XX вв.). Сборник студенческих работ / ред. Ю. Крохина. – Москва : Студенческая наука, 2012. – 1524 с.
18. Бредихин, А. Л. III Отделение Собственной Его Императорского Величества канцелярии в истории российского политического сыска / А. Л. Бредихин // Вестник Челябинского государственного университета. Серия: Право. – 2020. – Т. 5, № 1. – С. 5-11.
19. Лоскутов, С. М. Правовые аспекты борьбы с террором в России во второй половине XIX - начале XX вв. : автореферат дис. ... кандидата юридических наук : 12.00.01 / Лоскутов Сергей Михайлович; [Место защиты: Моск. гос. юрид. акад. им. О.Е. Кутафина]. - Москва, 2014. - 25 с.
20. Макштарева, С. Л. Охрана правопорядка как функция государства и ее реализация в форме правоохранительной деятельности : историко-правовой и теоретико-правовой аспекты : автореферат дис. ... кандидата юридических наук : 12.00.01 / Макштарева Светлана Леонидовна; [Место защиты: С.-Петерб. гос. инженер.-эконом. ун-т]. – Санкт-Петербург, 2008. – 20 с.
21. Скипский, Г. А. Полиция Российской империи в период кризиса самодержавия (1905-1917 гг.) / Г. А. Скипский // Актуальные проблемы истории, политики и права : сборник научных трудов. Том Выпуск 17. – Екатеринбург : Уральский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2017. – С. 15-23.
22. Шмыглина, П. О. Деятельность МВД Временного правительства по созданию органов обеспечения правопорядка / П. О. Шмыглина // Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции) : материалы международной научно-теоретической конференции молодых исследователей, Санкт-Петербург, 28 апреля 2017 года / Санкт-

Петербургский университет МВД России. Том I. – Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2017. – С. 174-176.

23. История органов внутренних дел России [Текст] : курс лекций / [Ахмедов Ч. Н. и др.] ; МВД России, Санкт-Петербургский ун-т. – Санкт-Петербург : Санкт-Петербургский ун-т МВД России, 2012. – 287 с.

24. Березнев, Анатолий Тихонович. История органов внутренних дел России : Учеб. пособие : [В 2 ч.] / А. Т. Березнев. - [Воронеж] : ВВШ МВД России, 1998. - 20 см. Ч. 2. – 150 с.

25. История органов внутренних дел [Текст] : курс лекций : учебное пособие для студентов высших учебных заведений, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / [А. В. Давиденко, Н. В. Михайлова, Н. Л. Феднева, Н. Д. Эриашвили]. - Москва : ЮНИТИ, 2017. - 159 с.

26. Титов, В. А. Системогенетические аспекты развития милиции России и ее тыла (1917-2010 гг.) / В. А. Титов, Г. В. Гиоев // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2010. – № 4(48). – С. 17-26.

27. Морозов, М. В. Социальные особенности и условия формирования правоохранительных органов России как объективный фактор государственной политики : автореферат дис. ... кандидата социологических наук : 22.00.05 / Ярославский гос. ун-т им. П. Г. Демидова. – Ярославль, 2000. – 19 с.

28. История правоохранительных органов России : хрестоматия / сост.: Н. И. Свечников, В. Н. Колемасов, А. А. Грачев ; под общ. ред. д-ра ист. наук, д-ра юрид. наук, профессора В. В. Гошуляка. – Пенза : Изд-во ПГУ, 2018. – 364 с.

29. Удальцов, А. А. Основные направления деятельности советской милиции в послевоенный период / А. А. Удальцов // Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции) : материалы международной научно-теоретической конференции: в 2 томах, Санкт-Петербург, 28 апреля 2016 года / Санкт-Петербургский университет МВД России. Том 1. – Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2016. – С. 356-360.

30. История правоохранительных органов России : Сб. науч. тр. / Челяб. юрид. ин-т М-ва внутр. дел Рос. Федерации. Каф. отечеств. истории; [Редкол.: Е. П. Сичинский и др.]. – Челябинск : Челяб. юрид. ин-т МВД России, 2000. – 187 с.

31. Шмонин, А. В. История органов, расследующих преступления экономической направленности: учебное пособие / А. В. Шмонин ; Министерство внутренних дел Российской Федерации, Академия управления. – Москва : Акад. упр. МВД России, 2016. – Ч. 2: Советский период. Ч. 2. - 2016. – 296 с.

32. Морозов, В. М. Социальные проблемы подготовки кадров правоохранительных органов: Монография / В. М. Морозов; Под общ. ред. П. Ф. Янкевича; М-во Юстиции Рос. Федерации. Владим. юрид. ин-т Минюста России. – Владимир : Владим. юрид. ин-т Минюста России, 1999. – 291 с.
33. Дорохов, В. Ж. Социально-материальное обеспечение сотрудников милиции в 50-60-е гг. XX в. (на примере Хабаровского края) / В. Ж. Дорохов // Российский следователь. – 2010. – № 13. – С. 35-39.
34. Морозов, В. М. Социальные проблемы подготовки кадров правоохранительных органов : Сравнительный анализ отечественного и зарубежного опыта : диссертация ... доктора социологических наук : 22.00.08. – Москва, 2000. – 435 с.
35. Лысенко В.А., Рязанова Н.А. Становление Новооскольской уездной милиции: организационно-правовые основы // Черные дыры в Российском законодательстве. 2017. № 5. С. 5-7.
36. Лысенко В.А., Рязанова Н.А., И.С. Крамской Соотношение правомерности и законности в деятельности сотрудников органов внутренних дел //Вестник Волгоградской академии МВД России. 2015. № 1 (32) С. 14-19.
37. Лысенко В.А., Рязанова Н.А. Воробьев С.Е. Основные вехи становления Белгородской милиции // История Юго-Западного государственного университета. Серия: История и право. 2018. Т. 8. № 3 (28). С. 250-256.
38. Лысенко В.А. К вопросу о совершенствовании правового регулирования внутренних дел // сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 25-летию Конституции России, 31 октября 2018 г. – Белгород : Бел ЮИ МВД России имени И.Д. Путилина, 2019. С. 45-49.
39. Буняева К.В., Богмацера Э.В., Лысенко В.А., История правовых основ органов внутренних дел (учебное пособие). // Белгород: Бел ЮИ МВД России, 2009.
40. История органов внутренних дел (к 300-летию российской полиции) : практикум / Н. А. Рязанова, В. А. Лысенко. – Белгород : Бел ЮИ МВД России имени И.Д. Путилина, 2018. – 107 с.
41. Общее административное право [Текст] : учебник для обучающихся по программам бакалавриата и магистратуры в образовательных организациях высшего образования по направлениям подготовки 40.03.01 – Юриспруденция, 40.04.01 – Юриспруденция : [в 2 ч.] / [П. Н. Бирюков и др. ; под ред. Ю. Н. Старилова]. – 2-е изд., пересмотр. и доп. - Воронеж : Изд. дом ВГУ, 2016-2017. – 24 см.;
42. История становления и развития ОМВД России по Новооскольскому району: учебное наглядное пособие / В. А. Лысенко, Н. А. Рязанова. – Белгород: Бел ЮИ МВД России, 2018. – 184 с.
43. Закон РФ «О милиции» от 18.04.1991 № 1026-1 (в ред. от 23.12.2003 № 186-ФЗ) // URL:

https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_59/ // Текст – электронный.

44. Лысенко В.А., Вородюхин С.Е., Меняйло Д.В., Шаповал Н.А. Становление и развитие ОМВД России по Яковлевскому району – Белгород : Белгородский юридический институт МВД России имени И.Д. Путилина, 2021. – 124 с.

45. Лысенко В.А., Вородюхин С.Е., Меняйло Д.В., Шаповал Н.А. История становления и развития ОМВД России по Белгородскому району – Белгород : Белгородский юридический институт МВД России имени И.Д. Путилина, 2021. – 141 с.

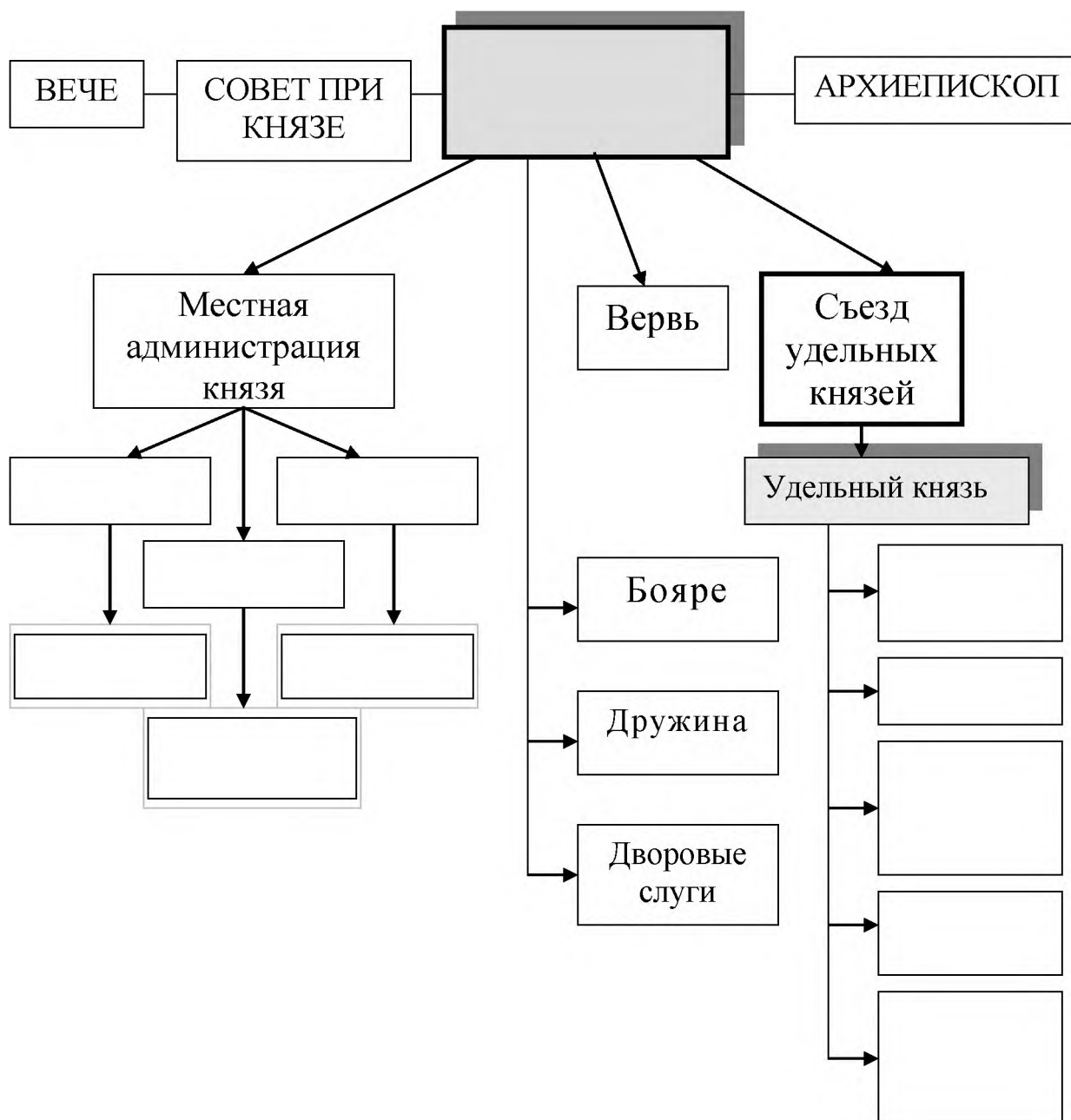
46. Указ Президента РФ от 01.03.2011 № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» // URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/32744> // Текст - электронный.

47. Фролов, В. В. Организационные основы механизма обеспечения законности / В. В. Фролов // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2005. – № 3-2(27). – С. 62-67.

ПРИЛОЖЕНИЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЯ

РАЗДЕЛ 1. ОРГАНИЗАЦИЯ ОХРАНЫ ПОРЯДКА И БОРЬБА С ПРЕСТУПНОСТЬЮ НА РУСИ В IX - XVII ВЕКАХ

Задание 1. Органы, исполняющие полицейские функции до создания «регулярной полиции» в Древнерусском государстве IX - XII вв. Заполните таблицу.



Задание 2. Сформулируйте определения:
Вервь

Ордалии

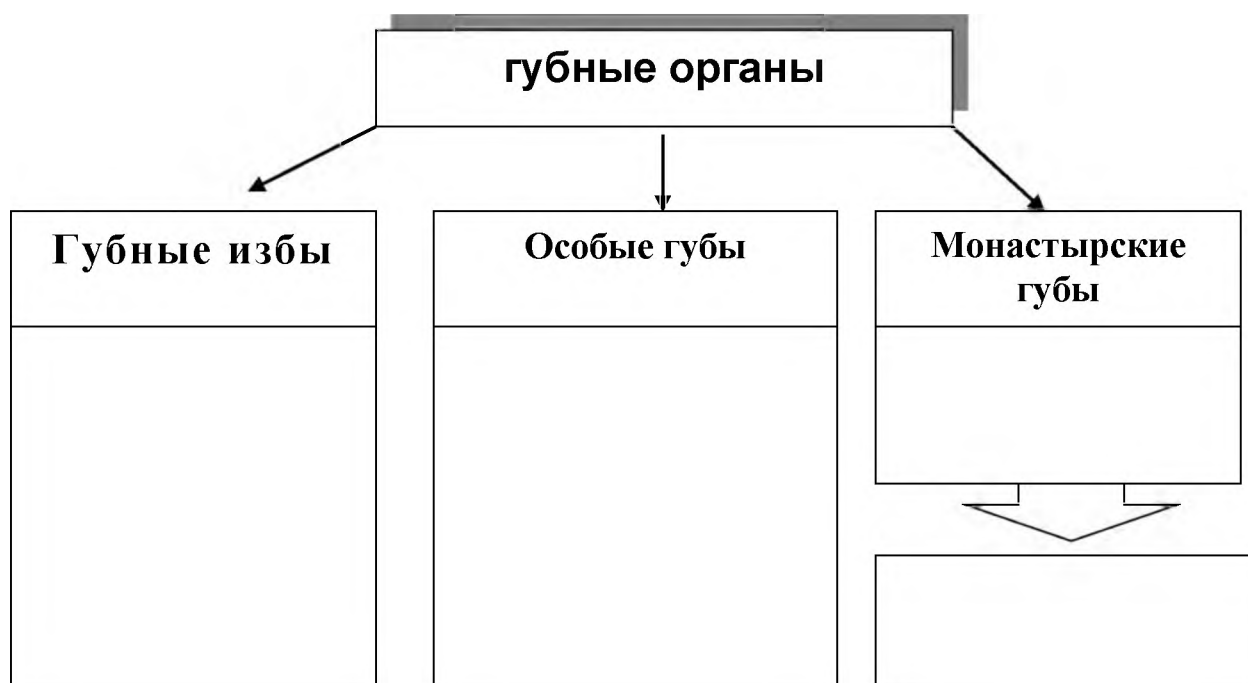
Свод

Гонение

следа

Заклич

Задание 3. Впишите в схему разновидности губных органов в Русском централизованном государстве середины XVI в.



Задание 4. Определите систему доказательств, предусмотренную в Древнерусском праве.

Задание 5. Какие нормативно-правовые акты регламентировали деятельность органов, выполняющих полицейские функции в Древнерусском государстве IX - XII вв.

Задание 6. Укажите название и дату принятия законодательного акта, включившего указ Ивана III «О наделъщиках», извлечение из которого приведено выше. Функциям каких современных служб полиции ближе всего функции наделъщиков?

«34. Наделъщик, которому поручено допросить вора, должен вести допрос добросовестно, не заставляя вора оговаривать кого-либо, и сообщать результаты допроса великому князю или судье. Наделъщик, посланный для ареста воров, обязан производить арест добросовестно, не потакая никому. Запрещается отпускать арестованных воров, брать с них взятки, а также арестовывать посторонних людей».

Задание 7. Решите тестовые задания:

1. В случае совершения преступления на Руси в IX - XVII веках (например, кражи) расследование происходило:

- а) путем общего обыска;
- б) родственниками жертвы в рамках института кровной мести;
- в) органом самоуправления – вервью (общиной);
- г) все ответы правильные.

2. Полицейские функции на Руси в IX - XVII веках осуществлялись:

- а) военными;
- б) княжескими дружинами;
- в) некоторыми должностными лицами княжеской администрации (посадниками, волостелями);
- г) дружинниками.

3. Как назывались мелкие должностные лица на Руси в IX - XVII веках:

- а) бирючи;
- б) метельники;
- в) вирники;
- г) емцы.

4. Как назывались управители княжеского вотчинного хозяйства – тиуны на Руси в IX - XVII веках, которые выделялись из состава дружины:

- а) огнищные;
- б) конюшие;
- в) сельские;
- г) подъездные.

5. Чью безопасность должны были обеспечивать При сборе дани, пошлины и т.п. младшие княжеские дружинники – гриди:

- а) посадников;
- б) вирников;
- в) данников;
- г) мытников.

6. Каким термином назывались все нарушения общественного порядка, связанные с хулиганством и членовредительством в одном из списков «Русской Правды»:

- а) лихое дело;
- б) правонарушение;
- в) обида;
- г) бесчестие.

7. Какую систему доказательств предусматривало Древнерусское право:

- а) показания свидетелей;
- б) Божий суд;
- в) розыскной или инквизиционный процесс;
- г) все ответы правильные.

8. Какая процессуальная форма расследования уголовных дел использовалась при инициативном розыске потерпевшим вероятного преступника путем «заклича» — публичного заявления о преступлении на местах скопления сограждан (чаще всего — на базарной площади, на «торгу») и личного сыска виновного:

- а) гонение следа;
- б) свод;
- в) поле;
- г) ордалии.

9. Во главе уездов и волостей в XIV-XV вв. стояли наместники и волостели, которые:

- а) избирались населением на 3 года;
- б) назначались местными органами власти на 1 год;
- в) назначались великим князем на 3 года;
- г) переназначались великим князем ежегодно с учетом мнения населения.

10. Какие полицейские функции принадлежали наместникам в XIV-XV вв.:

- а) надзор за казенными постройками;
- б) прокладка новых дорог и уничтожение старых, а также надзор за исправным содержанием мостов, перевозов и гатей;
- в) надзор за исполнением ямской повинности;
- г) проведение профилактических мероприятий при угрозе эпидемиологических заболеваний;
- д) охрана городов от пожаров;
- е) осуществление правоохранительных мероприятий, «чтобы не было бою, грабежа, распутства, недозволенных игр, ... чтобы не укрывались беглые»;
- ж) только а, в, г, е;
- з) только б, д.

11. Запишите недостающее слово:

При взысканиях _____ брали виновных на поруки, а тех, кто не мог представить ни денег, ни поручителей держали под арестом и каждодневно приводили к судебному дому для правежа посредством битья палками по пяткам и икрам.

12. Деятельностью губных изб в 16 в. руководил:

- а) Стрелецкий приказ;
- б) Земский приказ;
- в) Разбойный приказ.

13. В Киевском государстве полицейские функции выполнял:

- а) Разбойный приказ;
- б) Княжеская дружина;
- в) Тайная канцелярия.

14. Губная изба это:

- а) карательный орган;
- б) исполнительный орган;
- в) судебный орган;
- г) контрольно-надзорный орган.

15. В Губную избу входили следующие должностные лица:

- а) губные старосты;
- б) целовальники;
- в) губные дьяки;
- г) тюремные сторожа;
- д) только губные старосты и губные дьяки.

16. В XVI в. в Москве и Московском уезде полицейские функции осуществлял:

- а) Стрелецкий приказ;
- б) Земский приказ;
- в) Разбойный приказ.

17. Какие должностные лица должны были обеспечивать в городах «общее спокойствие», а также следить чтобы «во всех улицах и по переулкам в день и ночь ходить и беречь накрепко, чтоб в улицах и переулках бою и грабежу... и иного какого воровства... не было»:

- а) опричники;
- б) особые обыщики;
- в) объезжие головы;
- г) губные старосты.

18. Как назывались непосредственные телохранители государей, которые сопровождая в походе царя были одновременно охраной, эскортом в царском поезде и его оруженосцами:

- а) жильцы;
- б) опричники;
- в) рынды.

19. В каком нормативно-правовом акте говорилось о том, что полиция «... споспешествует в правах и правосудии, рождает добрые порядки и нравоучения, всем безопасность подает от разбойников, воров, насильников и обманщиков и сим подобных....»:

- а) Белозерская грамота 1539 г.;
- б) Двинская уставная грамота 1397 г.
- в) Устав Главного магистрата 1722 г.;
- г) Соборное уложение 1649 г.;

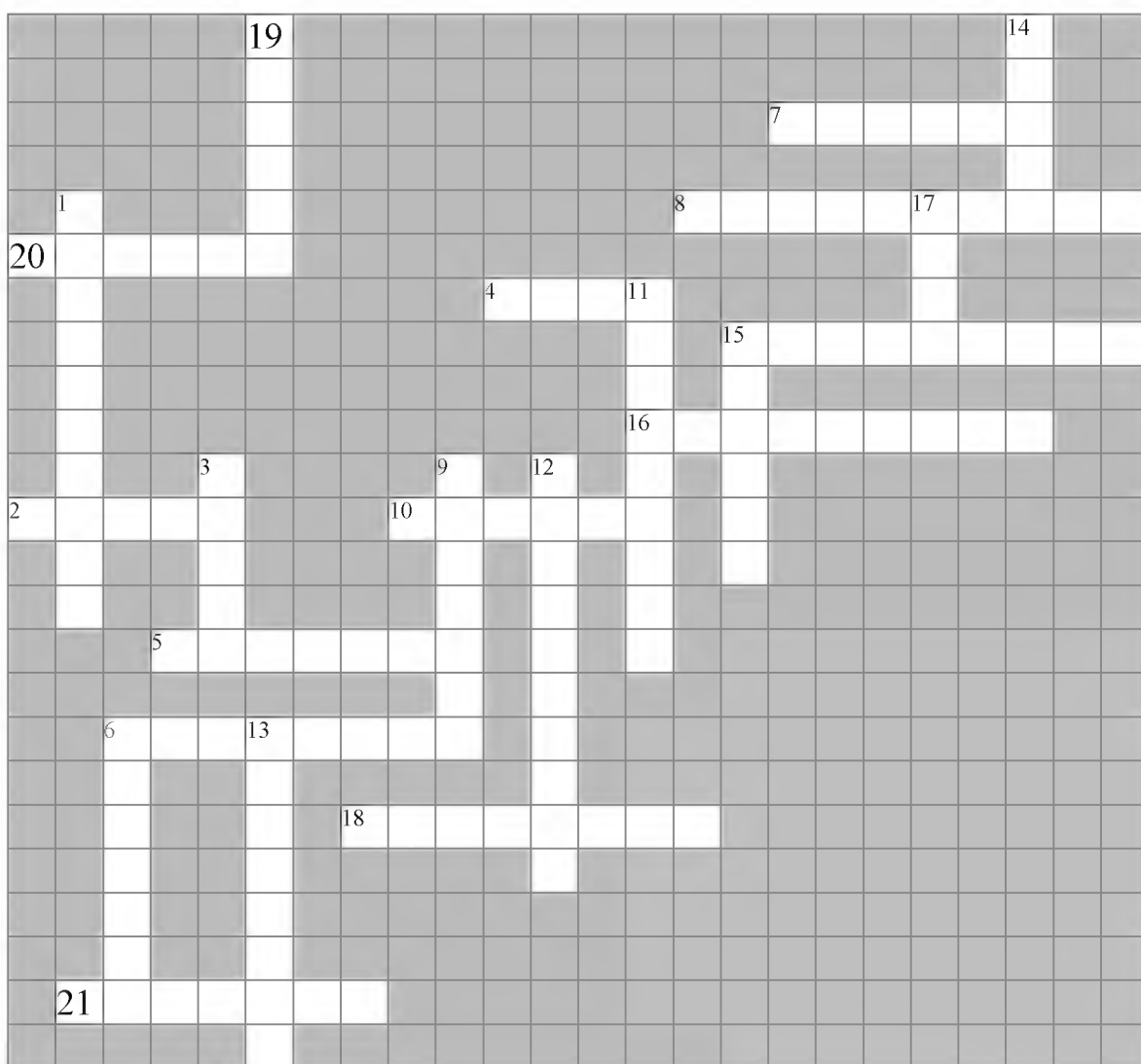
20. Правовой основой организации и деятельности Разбойного приказа стала:

- а) Уставная книга;
- б) Земский приказ;
- в) Холопий приказ;
- г) Судный приказ.

21. В каком нормативно-правовом акте впервые упоминается о губных избах:

- а) Соборное уложение 1649 г.;
- б) Тайный приказ 1650 г.;
- в) Белозерская грамота 1539 г.;
- г) Наказ о градском благочинии 1597 г.

Задание 8. Решите кроссворд



Вопросы по горизонтали:

2. Должностные лица, выделявшиеся из состава дружины и управляющие княжеским вотчинным хозяйством.
4. Инициативный розыск потерпевшим вероятного преступника, применяемый, как правило, при установлении виновного в краже вещей.
5. Сборщики торговых пошлин в Древней Руси.
6. Лица, на которых, по свидетельству «Русской Правды», лежала обязанность заведовать тюрьмами, где содержались подсудимые по тяжбам о краже и разных обидах.
7. Должностные лица, осуществляемые контроль за порядком на московских рынках.
8. Начальники станов на Руси.
10. Публичное заявление о преступлении на местах скопления сограждан, чаще всего — на базарной площади, на «торгу».

15. Все нарушения общественного порядка, связанные с хулиганством и членовредительством, например, драки, угрозы обнаженными мечами, выдиране усов и бород.

16. Бойцы подразделений особого назначения, обязательной символикой которых были собачья голова и метла, прикрепленные к седлу всадника.

18. Расследователи, специальные должностные лица, которое направлялись из Москвы в регионы страны в «случае умножения в какой-либо местности разбоев и татей».

20. Свидетели, обладающие «доброй славой».

21. Судебные чиновники в Древней Руси.

Вопросы по вертикали:

1. Начальники сел, принадлежавших государю на Руси.

3. Непосредственные телохранители государей, избираемые из стольников и стряпчих.

6. Лица, за которыми в «Русской правде» была закреплена обязанность по строительству и ремонту мостов, благоустройству городов и, видимо, по надзору за их сохранностью и порядком передвижения.

9. Сборщики поземельной дани на Руси.

11. Должностные лица, назначаемые наместником в волостях и станах уезда для исполнения в течение года судебно-полицейских функций.

12. Начальники слобод на Руси.

13. Высшие должностные лица в так называемой десятичной системе деления общества, восходящей к догосударственному периоду.

14. Младшие княжеские дружинники, обеспечивающие безопасность мытников, вирников и данников.

15. Мелкие должностные лица в Древней Руси.

17. Народное собрание в Древней и Средневековой Руси.

19. Свидетели – очевидцы факта.

РАЗДЕЛ 2. РЕГУЛЯРНАЯ ПОЛИЦИЯ В ПЕРИОД АБСОЛЮТНОЙ МОНАРХИИ. ОХРАНА ПОРЯДКА, ОБЩЕУГОЛОВНЫЙ И ПОЛИТИЧЕСКИЙ СЫСК В XVIII ВЕКЕ

Задание 1. Решите задачу. Поездки по Санкт-Петербургу с государем Петром I часто завершались для генерал-полицимейстера А.М. Девиера побоями. Жарким летним днем 1719 года, возвращаясь из поездки по окрестностям северной столицы, Петр I узрел неполадки в размещении торговых шалашей, грязь на рынке и непомерно завышенные цены на съестное. Генерал-полицимейстер тут же был наказан кнутом. Вернувшись в канцелярию, он примерно наказал своих помощников, а, прежде всего, торговцев, замеченных в нерадивости. Правомерны ли действия царя и его подчиненного? Оцените действия А.М. Девиера в соответствии с Указом от 25 мая 1718 года.

Задание 2. Каким образом в России в XVIII веке пытались предотвращать пожары? На кого была возложена обязанность обеспечивать противопожарную безопасность?

Задание 3. Какие обязанности, отличные от современных, выполняли сотрудники полиции XVIII века? Перечислите их.

Задание 4. Изучите Указ от 25 мая 1718 года «Пункты, данные Санкт-Петербургскому Генерал-полицимейстеру» и определите задачи полиции по данным пунктам.

Задание 5. Дайте современные определения терминов:

Полиция

Благочиние

Задание 6. Заполните недостающее слово:

На наместнические (губернские) правления возлагалось руководство местной полицией. Наместник провозглашался _____ губернии.

Задание 7. Охарактеризуйте деятельность городничего в XVIII веке.

Задание 8. Охарактеризуйте «Устав Благочиния или Полицейский» 1782 г. Какие виды преступлений предусмотрены данным Уставом.

Задание 9. Решите тестовые задания:

1. В каком документе впервые нашла отражение идея создания специализированного органа охраны общественного порядка:

- а) в Соборном Уложении 1649 г.;
- б) в «Пунктах»;
- в) в «Записке о коллегиях».

2. 23 мая 1718 года была разработана и утверждена 25 мая инструкция, названная «Пунктами», которая утверждала должность:

- а) обер-полицмейстера;
- б) городничего;
- в) генерал-полицмейстера.

3. Первым генерал-полицмейстером в 1718 году был назначен:

- а) А.Д. Меншиков;
- б) Антон Девиер;
- в) А.Х. Бенкендорф

4. На вооружении полиции в 1719 году стояли:

- а) алебарды;
- б) шпаги;
- в) фузеи со штыками;
- г) все вышеперечисленные.

5. Какую форму носили полицейские петровского периода:

- а) кафтаны, короткие штаны василькового цвета, зеленные камзолы;
- б) кафтаны, шаровары серого цвета;
- в) в этот период форменное обмундирование отсутствует.

6. Все полицейские служащие при поступлении на должность в 1718 году:

- а) приносили клятву;
- б) приносили присягу;
- в) целовали Евангелие и крест.

7. Какие обязанности не входили в компетенцию регулярной полиции в середине XVIII столетия:

- а) сыск беглых крестьян, мастеровых, солдат;
- б) борьба с нищенством;
- в) перепись городского населения и выдача паспортов;
- г) борьба с разбоями;
- д) надзор за соблюдением правил езды;
- е) надзор за противопожарной безопасностью;
- ж) чистка труб во всех столичных домах;
- з) контроль за торговлей и ценами на рынках;

- и) благоустройство городов;
- к) все перечисленные обязанности входили в компетенцию регулярной полиции.

8. Какие следственные действия имели право осуществлять сотрудники полиции в XVIII веке:

- а) осмотр места происшествия и потерпевшего,
- б) изъятие орудия преступления,
- в) задержание подозреваемого;
- г) дознание по уголовным делам;
- д) следствие по уголовным делам;
- е) суд.

9. Нижние земские суды:

- а) назначались губернатором на 2 года;
- б) назначались губернатором на 3 года;
- в) избирались местным дворянством на 3 года;
- г) избирались местным дворянством на 3 года и утверждались губернатором.

10. В соответствии с «Утверждением для управления губерниями» 1775 г. городничему запрещалось:

- а) обращаться в суд;
- б) покидать город;
- в) приводить в исполнение приговоры.

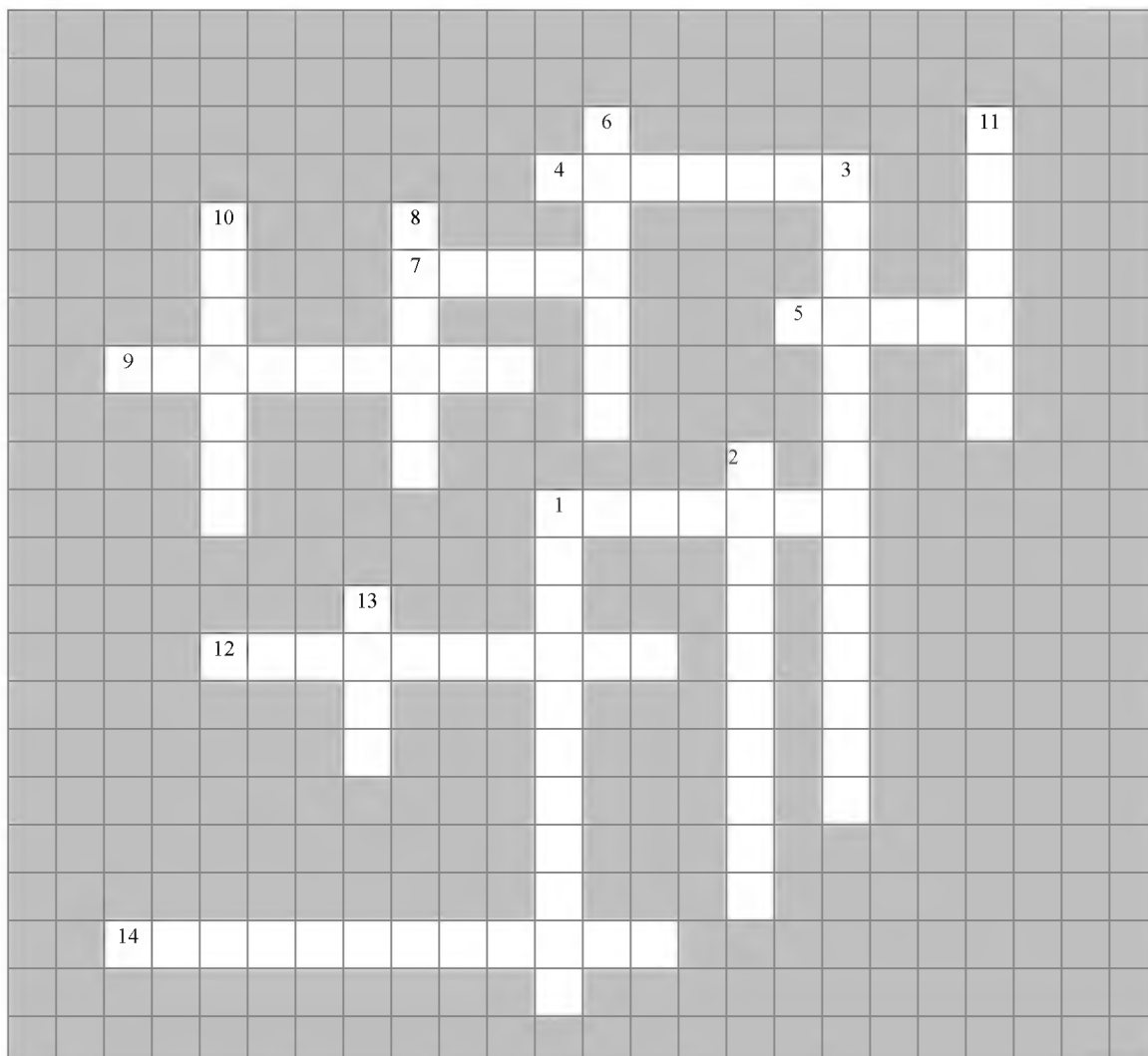
11. «Устав Благочиния» был принят:

- а) 1 апреля 1782 г.
- б) 6 апреля 1782 г.
- в) 8 апреля 1782 г.

12. Положения «Устава Благочиния» были заимствованы Екатериной II из:

- а) учреждений для управления губерний Всероссийской империи;
- б) наказов депутатских комиссий;
- в) трактата о полиции Н. Деламара;
- г) комментариев к законам Англии У. Блэкстона;
- д) все ответы правильные.

Задание 10. Решите кроссворд.



Вопросы по горизонтали :

1. Пропуск, созданный для контроля за передвижением людей.
4. Предводитель различных по численности и назначению военных отрядов.
5. Фаворит русской императрицы Анны Иоанновны, регент Российской империи в конце 1740 года.
7. Сознательное отклонение от считающего кем-либо верным религиозного учения, предполагающее иной подход к религиозному учению.
9. Имя великой Российской императрицы, время правления которой знаменуется «золотым веком».
12. Идеология государственного правления, на которой базируются установившиеся в ряде западноевропейских стран в Новое время политические режимы, при которых верховная власть монархическая.
14. Направление экономического развития государства, сущность которого состояла в необходимости активного вмешательства государства в государственную деятельность.

Вопросы по вертикали:

1. Второе название «Устава Благочиния», благодаря которому завершилось преобразование органов местной полиции 8 апреля 1782 года.
2. Запрещенное производство и торговля спиртными напитками, а также – табаком.
3. Одна из частей столицы, согласно императорскому указу 1737 года.
6. Орган, повседневно и профессионально занимающийся охраной общественного порядка.
8. Первый генерал-полицмейстер.
10. Донской казак, предводитель Крестьянской войны 1773-1775 годов в России.
11. Философ, которому впервые принадлежала идея создания специализированного органа охраны общественного порядка.
13. Главный директор над всеми полициями того времени.

РАЗДЕЛ 3. СОЗДАНИЕ И КОМПЕТЕНЦИИ МВД РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ

Задание 1. Охарактеризуйте деятельность Виктора Павловича Кочубея на посту министра внутренних дел.

Задание 2. Какие официальные периодические издания выпускались в Российской Империи.

Задание 3. Охарактеризуйте деятельность экспедиции государственного благоустройства.

Задание 4. Решите задачу.

Во дворе московского домовладения солдатской вдовы Авдотьи Романовой неизвестные лица в ночное время 24 апреля 1805 года разожгли костер, в результате которого произошел пожар и сгорел дом с надворными постройками. Кем в то время должна была обеспечиваться пожарная безопасность в стране?

Задание 5. Кому было поручено «пещись о повсеместном благосостоянии народа, спокойствии, тишине и благоустройстве всей Империи» согласно Манифесту «Об учреждении министерств. Манифест» от 8 сентября 1802 года.

Задание 6. Решите тестовые задания:

1. В каком году было образовано министерство внутренних дел:

- а) 1718;
- б) 1800;
- в) 1802.

2. Кто согласно Манифесту об учреждении министерств от 8 сентября 1802 года должен был "пещись о повсеместном благосостоянии народа, спокойствии, тишине и благоустройстве всей Империи":

- а) Сенат;
- б) министр внутренних дел;
- в) экспедиция спокойствия и благочиния.

3. Первым министром внутренних дел был назначен:

- а) Виктор Павлович Кочубей;
- б) Николай Анисимович Щелоков;
- в) Павел Александрович Строганов;
- г) Михаил Михайлович Сперанский;

4. Как назывался первый в истории страны официальный периодический журнал, издававшийся министерством внутренних дел в 1804-1809 гг.

- а) Северная почта;
- б) Московский журнал;
- в) Санкт-Петербургский журнал.

5. Какое структурное подразделение не входило в состав Министерства полиции, образованное в 1810 г.:

- а) Медицинский департамент;
- б) Строительный департамент;
- в) Департамент полиции хозяйственной;
- г) Департамент полиции исполнительной.

6. Указ «О создании Отдельного корпуса внутренней стражи» был принят:

- а) 16 января 1811 г.;
- б) 27 января 1811 г.;
- в) 27 марта 1811 г.;
- г) 03 июля 1811 г.

7. Согласно Положению для внутренней стражи от 3 июля 1811 года внутренняя стража состояла из:

- а) губернских батальонов и команд служащих инвалидов, бригад и округов во главе с окружными генералами;
- б) только из губернских батальонов;
- в) из губернских батальонов, бригад и округов во главе с окружными генералами.

8. В Положении для внутренней стражи от 3 июля 1811 года ни чего не говорилось о:

- а) командире внутренней стражи;
- б) о правах и обязанностях внутренней стражи;
- в) об ответственности внутренней стражи.

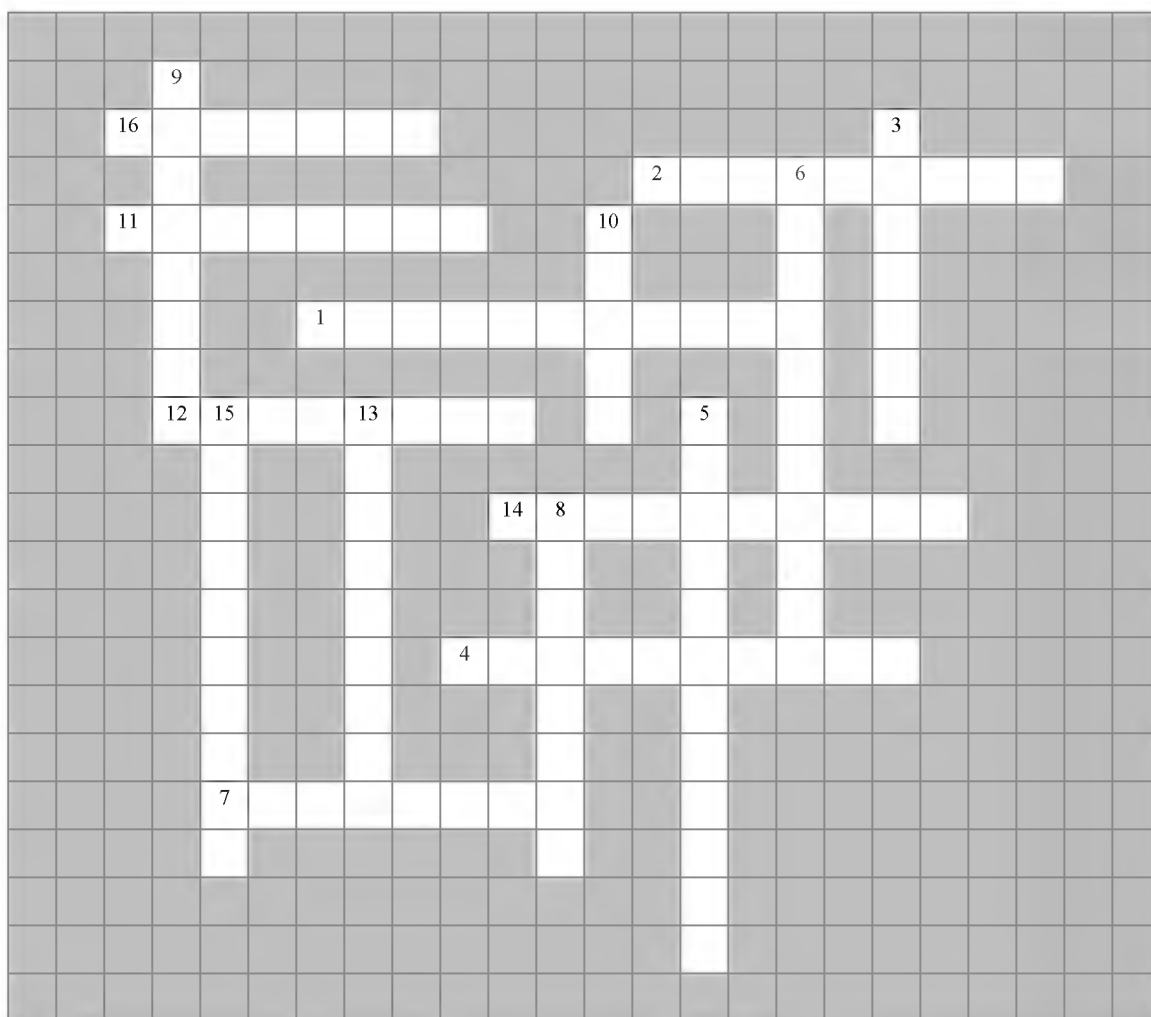
9. Согласно высочайше утвержденному Расписанию губернским батальонам внутренняя стража первоначально состояла из:

- а) батальонов и бригад;
- б) батальонов и округов;
- в) бригад и округов;
- г) батальонов, бригад и округов.

10. Какие должностные категории не были предусмотрены в штатах батальонов внутренней стражи:

- а) священники;
- б) лекари;
- в) барабанщики;
- г) все ответы правильные.

Задание 7. Решите кроссворд



B

опросы по горизонтали:

1. Политический режим в России в царствование императрицы Анны Ивановны, названный по имени ее фаворита Э.И. Бирона.

2. Имя благословенного самодержавца Всероссийского, протектора Мальтийского ордена, великого князя Финляндского, царя Польского.

4. Должностное лицо, которому подчинялись брандмейстеры всех пожарных частей города.

7. Наименование лиц, принадлежащих к иной религии.

11. Русский государственный и военный, руководивший созданием военных поселений.

12. Комиссия, созданная для рассмотрения положения войск и их устройства.

14. «Светило российской бюрократии», начальник канцелярии министерства внутренних дел.

16. Первый министр внутренних дел.

Вопросы по вертикали:

3. Место принудительных работ для ссыльных преступников.

5. Начальник пожарной команды в России в начале XIX века.

6. Автор следующих строк: «...В проезд мой через разные города я видел гарнизонные роты, составленные из людей, по виду еще здоровых; сие подало мне мысль представить Государю проект о сформировании из сих гарнизонных рот, - в которых люди не исправляли ни малейшей службы, особливо в заштатных городах, - земского войска, разделив оное на батальоны и команды, которые и подчинить отставным из военной службы начальникам. Тогда в губернских городах были драгунские команды и несколько пеших солдат, а в уездах штатные команды, состоявшие в губернских городах под распоряжением губернаторов, а в уездных - городничих; но число людей в сих командах было весьма ограничено. Государю проект мой понравился, и, может быть, оный послужил основанием учреждения впоследствии внутренней стражи.»

8. Команды, находившиеся в составе МВД, основной задачей которых была борьба с огнем.

9. Первый брандмайор Санкт-Петербурга с 1803-го по 1827 год.

10. Имя Всероссийского императора, который запретил продавать дворовых людей и крестьян.

13. Один из членов Негласного комитета, близкий друг и единомышленник Александра I.

15. Полки, располагающиеся близ западных рубежей империи, общая численность которых составляла 71831 человек.

РАЗДЕЛ 4. ОБЩАЯ ПОЛИЦИЯ В ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЕ XIX ВЕКА

Задание 1. Перечислите задачи Министерства полиции и назовите нормативную основу его организации и деятельности.

Задание 2. Отрадите структуру Министерства полиции и задачи каждого департамента.

Задание 3. Про какое подразделение министр внутренних дел О.П. Козодавлев в 1810 году декларировал, что оно "само по себе есть урод".

Задание 4. Охарактеризуйте вклад российской полиции в победу в Отечественной войне 1812 года.

Задание 5. Изучите Высочайше утвержденный Наказ чинам и служителям Земской полиции от 3 июня 1837 года и отразите обязанности земской полиции.

Задание 6. Охарактеризуйте состав и деятельность Земского суда.

Задание 7. Решите тестовые задания:

1. В задачи Министерства полиции, образованного в 1810 году входили:

- а) борьба с преступностью;
- б) проведение рекрутского набора в армию;
- в) охрана государственных запасов продовольствия;
- г) таможенный контроль, содержание и трудоустройство осужденных;
- д) обеспечение исправности и безопасности путей сообщения;
- е) явный и тайный надзор за иностранцами в России;
- ж) выполнять цензурные функции;
- з) а, б, в, г, д, е, ж;
- и) только а, б, г, е.

2. Какое структурное подразделение не входило в состав Министерства полиции, образованное в 1810 г.:

- а) Медицинский департамент;
- б) Строительный департамент;
- в) Департамент полиции хозяйственной;
- г) Департамент полиции исполнительной.

3. Нормативной основой организации и деятельности Министерства полиции, образованного в 1810 г. стало:

- а) Учреждение и наказ министру полиции;
- б) Правила особенной ответственности министра полиции;
- в) Манифест "О разделении государственных дел по министерствам".

4. Кто был назначен первым министром полиции:

- а) В.П. Кочубей;
- б) И.Д. Путилин;
- в) А.Д. Балашов;
- г) С.К. Вязмитинов.

5. Какое структурное подразделение не входило в состав Министерства полиции:

- а) Департамент полиции хозяйственной;
- б) Департамент полиции исполнительной;
- в) Медицинский департамент;
- г) общая канцелярии министра;
- д) особенная канцелярии министра;
- е) экспедиции государственного благоустройства МВД.

6. Особенная канцелярия при министре полиции ведала:

- а) секретным делопроизводством;
- б) выдачей заграничных паспортов;
- в) регистрацией иностранцев;
- г) выполняла личные поручения министра;
- д) все ответы правильные.

7. В отношении какого подразделения министр внутренних дел О.П. Козодавлев сказал "_____ само по себе есть урод":

- а) Министерство внутренних дел;
- б) Министерство полиции;
- в) министерство финансов.

8. Сотрудник, принимающийся на службу в министерство полиции должен был:

- а) сдать экзамен на знание "Краткого катехизиса";
- б) знать инструкции для квартального надзирателя, правила ведения служебной переписки и статистического учета правонарушений, а также "порядок, соблюдаемый при отыскании людей, укрывающихся от полиции", и "правила первоначальных следственных действий".
- в) выполнять полицейскую повинность;
- г) все ответы правильные.

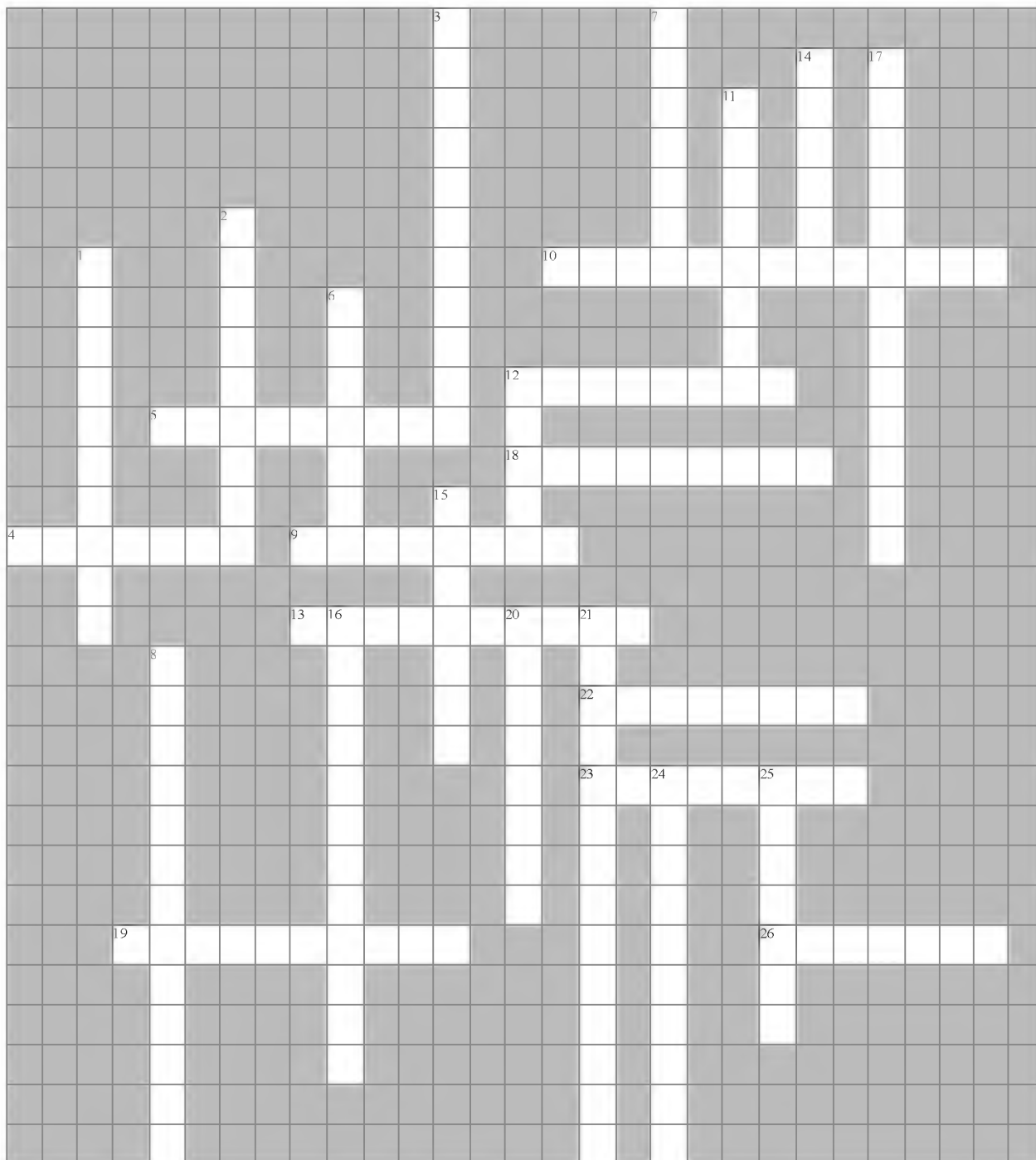
9. Положение о земской полиции было принято в:

- а) июне 1837 г.;
- б) июле 1837 г.;
- в) августе 1837 г.

10. Главной задачей сельской полиции согласно положения о земской полиции 1837 года являлось:

- а) охранение общественного спокойствия, благочиния, усмирение всякого действия, противного верноподданническому долгу и послушанию, донесение о том начальству, предупреждение и прекращение всяких непозволительных и соблазнительных сборищ, принятие в случае нужды особенных мер для ограждения безопасности какого-либо селения, дома или частного лица. Меры безопасности от воров и разбойников, поимка и истребление оных;
- б) обсуждение дел крестьян казенных;
- в) проведение предварительного следствия по всем преступлениям, совершенным на территории уезда, применение исправительных наказаний за "малые вины".

Задание 8. Решите кроссворд



Вопросы по вертикали:

1. Кто о Министерстве полиции говорил то, что оно «само по себе есть урод»?
2. В подчинении кого находилась московская полиция в период Отечественной войны?
3. Какой департамент ведал санитарным надзором, организацией мер по предотвращению эпидемий и эпизоотии, снабжением лекарствами.
6. Данное правонарушение относилось к «малым винам».

7. Опыт какой страны, по мнению современников М.М. Сперанского, был использован при создании Министерства полиции?

8. В чем упрекали М.М. Сперанского многие влиятельные деятели того времени, когда было создано министерство полиции?

11. Согласно «Общему учреждению министерств» был создан совет, в состав которого входили высшие чиновники министерства и могли приглашаться «сведущие люди». О каком совете идет речь?

14. Кем было подготовлено новое Положение о земской полиции в 1837 году?

15. Суд путем испытания огнем и водой.

16. Кому подчинялись полицейские команды?

17. В каком веке было создано Министерство полиции?

20. Пристав, который должен был постоянно жить на своем участке, для чего ему предоставлялась возможность и средства на приобретение дома.

21. Какой Департамент полиции был образован на основе экспедиции государственного благоустройства МВД.

24. Кто являлся первым военным министром России?

25. Кто был назначен министром внутренних дел в 1819 году?

Вопросы по горизонтали:

4. Кто был назначен помощником генерал-майора М.И. Левицкого?

5. О каком из соборов кремля герой войны, доблестный партизан и офицер обсервационного корпуса, блокировавшего Москву с северо-запада, полковник А. Х. Бенкендорф говорит: «Я убедился, что состояние, в котором он находился, необходимо было скрыть от взоров народа. Мощи святых были изуродованы, их гробницы наполнены нечистотами, украшения с гробниц сорваны. Образа перепачканы и расколоты... Все, что могло возбудить алчность солдата, было взято, алтарь был опрокинут, бочки вина были вылиты на церковный пол, а людские и конские трупы наполняли смрадом своды, которые предназначены были принимать ладан. Я поспешил наложить печать на дверь и поставить ко входу сильный караул»

9. Какое название получили бунты, в ходе которых нападали на полицию и убивали сотрудников?

10. В компетенцию какого Департамента полиции входил контроль за соблюдением снабжения городов, особенно Петербурга и Москвы, продовольствием, пресечение спекуляции, а также надзор за смиренными и работными домами?

12. Какое название получил эпизод Отечественной войны, в котором русская армия под давлением превосходящих сил французов отходила вглубь страны?

13. Кем был подготовлен проект реорганизации органов власти и управления по поручению императора Александра первого?

18. Как называлась канцелярия при министре, занимающаяся выдачей заграничных паспортов и регистрацией иностранцев?

19. Какая из крепостей на протяжении всей Отечественной войны создавала угрозу южному флангу неприятельской армии?
22. Какие команды были созданы Указом от 29 ноября 1802 года?
23. Кто был назначен генерал-полицмейстером в ходе компании 1812 года?
26. Кто был назначен первым министром полиции?

РАЗДЕЛ 5. ПОЛИТИЧЕСКАЯ ПОЛИЦИЯ В ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЕ XIX ВЕКА

Задание 1. Кто произнес данное высказывание: "События 14 декабря и страшный заговор, подготовлявший уже более десяти лет эти события, вполне доказывают ничтожность нашей полиции и необходимость организовать новую полицейскую власть по обдуманному плану, приведенному как можно быстрее в исполнение".

Задание 2. Кто возглавил орган политической полиции в 1826 году.

Задание 3. Какие требования предъявлялись к лицам, поступавшим на службу в Корпус жандармов? В каких документах это оговаривается?

Задание 4. Каким образом царское правительство пыталось сделать службу в жандармерии привлекательной? Какие из осуществляемых тогда мер могли быть использованы в настоящее время?

Задание 5. Что составляло круг прав и обязанностей жандармов в соответствии с «Положением о Корпусе жандармов» 1836 г.?

Задание 6. Решите тестовые задания:

1. В июне 1826 года в составе Собственной Его Императорского Величества (СЕИВ) канцелярии создается:

- а) I Отделение;
- б) II Отделение;
- в) III Отделение.

2. Исполнительной структурой III Отделения Собственной Его Императорского Величества (СЕИВ) канцелярии стала:

- а) полиция;
- б) милиция;
- в) внутренняя стража;
- г) жандармерия.

3. Главноуправляющим III Отделения Собственной Его Императорского Величества (СЕИВ) канцелярии был назначен:

- а) Иван Дмитриевич Путилин;
- б) Александр Христофорович Бенкендорф;
- в) Виктор Павлович Кочубей;
- г) Михаил Михайлович Сперанский.

4. «Положение об Отдельном корпусе жандармов» было принято:

- а) 14 августа 1881 г.
- б) 25 декабря 1862 г.
- в) 9 сентября 1867 г.

5. С 1829 года МВД стало вновь издавать свой журнал:

- а) Журнал Министерства внутренних дел;
- б) Журнал III Отделения Собственной Его Императорского Величества (СЕИВ) канцелярии;
- в) журнал департамента полиции.

6. Основным структурным подразделением министерства внутренних дел являлся:

- а) III Отделение Собственной Его Императорского Величества (СЕИВ) канцелярии;
- б) Департамент полиции;
- в) внутренняя стража;
- г) жандармерия.

7. Как называется военный головной убор цилиндрической формы, с плоским верхом, с козырьком, который носила внутренняя стража:

- а) берет;
- б) картуз;
- в) кивер;
- г) каска.

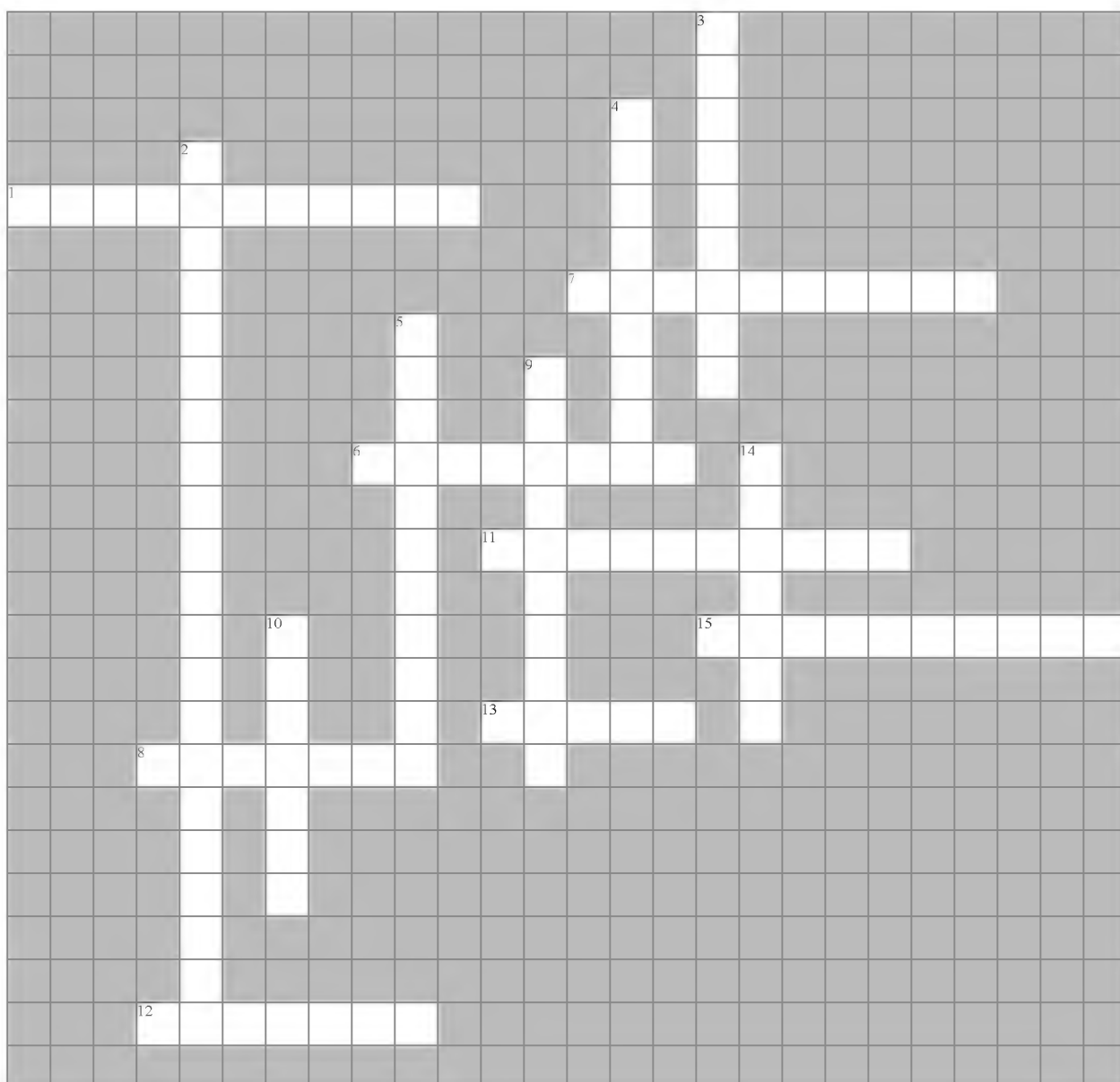
8. При какой выслуге увольняются в отставку нижние чины жандармских дивизионов во внимание к особым трудам, с которыми сопряжена служба их в дивизионах:

- а) 22 года;
- б) 23 года;
- в) 24 года;
- г) 25 лет.

9. Когда функции III отделения и Отдельный корпус жандармов были переданы в МВД, в котором образуется Департамент государственной полиции:

- а) 6 августа 1862 г.;
- б) 6 августа 1880 г.;
- в) 6 августа 1888 г.

Задание 7. Решите кроссворд



Вопросы по вертикали:

2. Изготовление, хранение, перевозка с целью сбыта или сбыт поддельных денежных знаков

3. Министр внутренних дел, убежденный в том, что «министерство не может полагаться на точное и верное исполнение своих постановлений, если само не наблюдает за точностью исполнения», сделал обязательными длительные командировки и для директора Департамента полиции.»

4. Наказания, карательные меры, применяемые государственными органами с целью защиты и сохранения существующего строя

5. Автор следующих слов: «Не стану оспаривать, что в многочисленном составе корпуса, в который часто переводились офицеры из армии с болезнями не только телесными, но и нравственными, есть люди, имеющие значительные недостатки».

9. Человек, который возглавил ревизионную комиссию, занимающуюся проверкой деятельности следствия и рассмотрения дел всех декабристов.

10. Подневольный труд, отбываемый в пользу государства самыми тяжкими, с точки зрения государства, преступниками.

14. Человек, в чьих бумагах обнаружили проекты создания тайной полиции и использования жандармов для охраны правопорядка

Вопросы по горизонтали:

1. Военские формирования в составе органов внутренних дел, на которые возлагалась задача «усмирения буйства и восстановления нарушенного повиновения».

6. Назначенный высочайшим указом 29 сентября 1828 года командир Отдельного корпуса внутренней стражи.

7. Главноуправляющий III Отделения и шеф жандармов во второй половине XIX века.

8. Имя императора, которому принадлежали следующие слова: «Где раз поднят русский флаг, там он уже спускаться не должен».

11. Министр внутренних дел в 1828, который попытался создать секретную политическую полицию в системе вверенного ему учреждения, однако потерпел неудачу.

12. Председатель Государственного Совета с 1827 года.

13. Военный головной убор цилиндрической формы, с плоским верхом, с козырьком, часто с украшением в виде султана.

15. Участники российского оппозиционного движения, члены различных тайных обществ, организовавшие восстание 14 декабря 1825 года.

РАЗДЕЛ 6. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ МВД ПО ОХРАНЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА В ПЕРИОД ПОДГОТОВКИ И ПРОВЕДЕНИЯ РЕФОРМ И КОНТРРЕФОРМ ВТОРОЙ ПОЛОВИНЫ XIX ВЕКА

Задание 1. Какие изменения внесли в структуру полиции на местах "Временные правила об устройстве полиции в городе и уездах губерний, по общему учреждению управляемых" 1862 года? Чем они вызваны?

Задание 2. Определите структуру российской полиции на основании «Временных правил об устройстве полиции в городах и уездах губерний по общему учреждению управляемых» 1862 г.

Задание 3. В отчете генерал-адъютанта Ф.Ф. Трепова об управлении Санкт-Петербургским градоначальством и столичной полицией с 1866 по 1867 гг. отмечалось: «Существенный пробел в учреждении столичной полиции составляло отсутствие особой части с специальной целью производства исследований для раскрытия преступлений и изыскания общих мер к предупреждению и пресечению преступлений». Какая специализированная полицейская служба была создана в Петербурге для восполнения этого пробела? Назовите знаменитого российского сыщика, ее возглавлявшего.

Задание 4. В очерке А.Ф. Кони «Иван Дмитриевич Путилин» приводится такой эпизод из практики начальника сыскного отделения, имевший место при расследовании в 1873 г. убийства с целью ограбления иеромонаха Александро-Невской лавры Иллариона: «...Во время составления протокола осмотра трупа приехал Путилин. Следователь сообщил ему о



затруднении найти обвиняемого. Он стал тихонько ходить по комнатам, поглядывая туда и сюда... «я пошлю, – сказал он мне затем вполголоса, – агентов ... по пригородным железным дорогам. Убийца, вероятно, кутит где-нибудь в трактире, около станции.» – «Но как же они узнают убийцу?» – спросил я. «Он ранен в кисть правой руки», – убежденно сказал Путилин. – «Это почему?» – «Видите подсвечник? На нем очень много крови, и она натекла не брызгами, а ровной струей. Поэтому это не кровь убитого, да и натекла она после убийства. Ведь нельзя предположить, чтобы нападавший резал старика со свечкой в руках: его руки были заняты – в одной был нож, а другою, как видно, он хватал старика за бороду». – «ну, хорошо. А почему же он ранен в правую руку?» – «А вот почему. Пожалуйте сюда к комоду. Видите: убийца тщательно перерыл все белье, отыскивая между ним спрятанные деньги. Вот, например, дюжина полотенец. Он внимательно переворачивал каждое, как перелистывают страницы книги, и видите – на каждом свернутом полотенце – снизу – пятно крови. Это правая рука, а не левая: при перевертывании левой рукой пятно было бы сверху...» Поздно вечером, в тот же день, мне дали знать, что убийца арестован в трактире на станции Любань. Он оказался раненым в ладонь правой руки расплачивался золотом. Доставленный к следователю, он сознался в убийстве и был затем осужден присяжными заседателями, но до отправления в Сибирь сошел с ума. Ему, несчастному, в неистовом бреду все казалось, что к нему лезет о. Илларион, угрожая и проклиная...». Какие методы работы сыскного отделения успешно применил Путилин? Как в данном случае дознание по горячим следам повлияло на следствие?

Задание 5. Подвыпивший мещанин уездного города Борисоглебска Филипп Стрешнев 15 апреля 1867 года буянил на рыночной площади: он матерился, разбил прилавки торговки Васильевой и Грачевой, угрожал ножом сожителю Васильевой Игнату Ноздрину. Кому из сотрудников полиции придется разбираться с делом буяна Ноздрина и наводить порядок на рыночной площади?

Задание 6. Ознакомьтесь с Именным Указом, данным Сенату «Высочайше утвержденные Временные правила об устройстве полиции в городах и уездах губерний, по общему учреждению управляемых» от 25 декабря 1862 года. Какие обязанности возлагаются на Общее Присутствие Полицейского Управления?

Задание 7. Решите тестовые задания:

1. Когда были приняты "Временные правила об устройстве полиции в городе и уездах губерний":

- а) 25 декабря 1862 г.
- б) 25 декабря 1863 г.
- в) 25 декабря 1865 г.

2. В соответствии с «Временными правилами об устройстве полиции в городах и уездах губерний, по общему учреждению управляемых»:

- а) городская и уездная полиция объединялись;
- б) вводились должности сотских и десятских;
- в) вводилась должность уездного исправника.

3. В каком году судебно-следственные функции были полностью изъяты из ведения полиции:

- а) 1861 г.;
- б) 1917 г.;
- в) 1963 г.

4. Причиной полицейской реформы 1862 г. стала:

- а) неудача России в Крымской войне;
- б) отмена крепостного права и потеря помещиками полицейской власти над крестьянами;
- в) проведение мероприятий по сокращению государственного аппарата.

5. Какими нормативно-правовыми актами регламентировалась деятельность местных органов министерства внутренних дел во второй половине XIX века:

- а) "Общее учреждение", "Особенное учреждение" и "Особые правила";
- б) "Временные правила об устройстве полиции в городе и уездах губерний"
- в) всеми вышеперечисленными.

6. 9 июня 1878 г. в штаты Уездных полицейских управлений была введена должность:

- а) обер-полицмейстера;
- б) городничего;
- в) полицейского урядника.

7. Метод сыска, использовавшиеся при установлении виновного в краже и розыске украденного:

- а) повальный обыск;
- б) свод;
- в) гонение следа.

8. Метод сыска, использовавшиеся при розыске преступника, скрывшегося с места преступления:

- а) повальный обыск;
- б) гонение следа;
- в) свод.

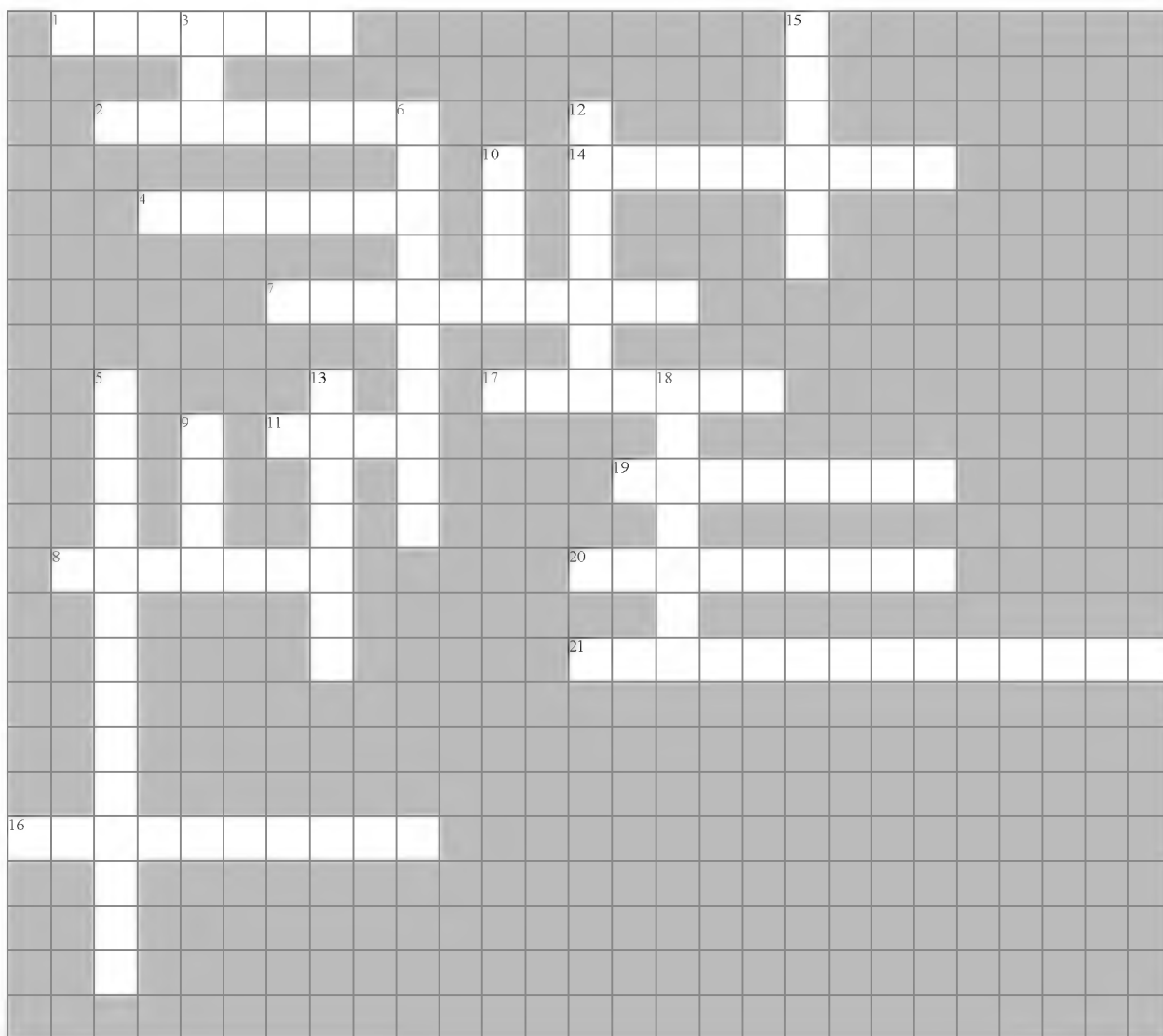
9. Кто стал первым главой французского Главного управления национальной безопасности и считается «отцом» уголовного розыска в его современном виде в начале XIX в.:

- а) Иван Дмитриевич Путилин;
- б) Сидамон-Эристов;
- в) Эжен Франсуа Видок.

10. Кто был назначен первым начальником сыскной полиции Санкт-Петербурга:

- а) Иван Дмитриевич Путилин;
- б) Аркадий Францович Кошко;
- в) Александр Егорович Тимашев.

Задание 8. Решите кроссворд



Вопросы по горизонтали:

1. Основное звено полицейской структуры, возглавляемое приставом.
2. Сборник законов периода сословной монархии в России и некоторых других странах.
4. Первый начальник сыскной полиции Санкт-Петербурга, «гений русского сыска».
7. Должностное лицо, возглавлявшее губернскую администрацию, и одновременно являвшееся представителем высшей власти и в то же время официальным представителем Министерства внутренних дел.
8. Должностное лицо, которое занималось, главным образом, пресечением и предупреждением преступлений, а также производством дознаний по уголовным делам.
11. Последний царь всея Руси и первый Император Всероссийский.
14. Высший монархический титул, принадлежит обычно (но не всегда) главам империй.

16.Мошенники и шулера согласно классификации преступного мира в тюрьме А. И. Свирского.

17.Министр внутренних дел в период правления Александра II.

19.Пристав, на которого возлагалось проведение дознаний по уголовным преступлениям и пресечение любых нарушений закона.

20.Человек, которым было организовано покушение на Александра II в 1866 году.

21.Чиновник, на которого возлагались руководство почтой, выдача разрешений на открытие частных типографий, заведование казенными зданиями и сооружениями, технический надзор за общественными и частными строениями, утверждение постановлений Городской Думы, руководство местной фабричной инспекцией и многое другое, касавшееся городской жизни.

Вопросы по вертикали:

3.Один из органов в губернии, который не был подконтролен губернатору.

5.Расстройство организации, нарушение порядка, дисциплины, организованности.

6.Орган, в которой велась переписка по вопросам, требующим его личного решения, а также по делам земства и о дворянских выборах.

9.Метод сыска, использовавшийся при установлении виновного в краже и розыске украденного.

10.Историческая административно-территориальная единица в России, часть уезда или княжества.

12.Заместитель министра внутренних дел в период правления Александра II.

13.Отдел, в котором готовились многие важные материалы для крестьянской реформы.

15.Каторжники и бродяги согласно классификации преступного мира в тюрьме А. И. Свирского.

18. Подневольный труд, отбываемый в пользу государства самыми тяжкими, с точки зрения государства, преступниками.

РАЗДЕЛ 7. «РЕФОРМА ПОЛИТИЧЕСКОГО СЫСКА В ПОСЛЕДНЕЙ ТРЕТИ XIX – НАЧАЛЕ XX ВЕКА»

Задание 1. Проанализируйте приведенные ниже извлечения из Положения о негласном полицейском надзоре. В чем заключались основные отличия в ведении гласного и негласного надзора сотрудниками полиции? Какие подразделения полиции осуществляли гласный и негласный надзор?

«...Секретный надзор, как мера негласная, осуществляется способами, которые должны исключать возможность лицу поднадзорному знать о существовании установленного за ним наблюдения, а потому лицо это не может подвергнуться каким-либо стеснениям в свободе передвижения, образе жизни, выборе занятий и т.п.

...В обеих столицах негласное наблюдение за лицами неблагонадежными производится чинами общей полиции; в прочих местностях сие наблюдение принадлежит Начальникам Губернских и Городских Жандармских Управлений, действующих в сей области служебной деятельности по соглашению с Губернаторами и Градоначальниками (в Варшаве же с Обер-полицмейстером) и при содействии чинов, подчиненной сим, общей полиции.

...Способ осуществления негласного полицейского надзора через чинов общей полиции, чинов Корпуса Жандармов, или секретных агентов, определяется в каждом отдельном случае, смотря по местным условиям, путем соглашения Губернатора или Градоначальника с Начальником Местного Жандармского Управления».

Задание 2. Охарактеризуйте деятельность «летучих отрядов» сыскных отделений.

Задание 3. Заполните таблицу, в которой отразите структуру Департамента полиции МВД Российской империи на рубеже XIX–XX вв. и его функции.

Департамента полиции МВД Российской империи	
Делопроизводства	Функции

Задание 4. На основании анализа приведенного ниже извлечения из Положения о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия от 14 августа 1881 г. сформулируйте полномочия Особого совещания при МВД. Как назывались меры, предпринимаемые полицией по наблюдению за высланным лицом?

«...V. Правила об административной высылке

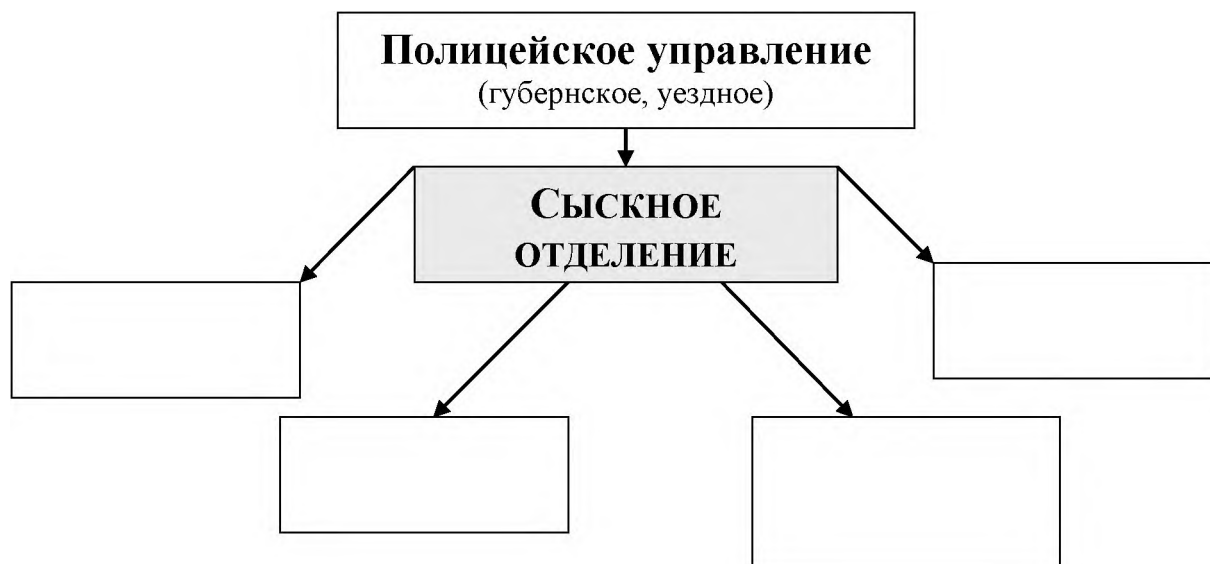
33. Подлежащая власть, убедившись в необходимости высылки частного лица, представляет об этом Министру Внутренних Дел с подробным объяснением оснований к принятию этой меры, и предложений по высылке.

34. Представления этого рода рассматриваются в Особом совещании, образуемом при Министре Внутренних Дел, под представительством одного из товарищей министра, из четырех членов двух от МВД и двух от Министерства Юстиции. Постановления сего Совещания представляются на утверждение Министра Внутренних Дел».

(ПСЗ. Собр. 3. Т. I. № 350)

Задание 5. В воспоминаниях начальника Московской сыскной полиции А.Ф. Кошко рассказывается об одном не очень типичном деле: в полицию обратилась купеческая вдова, владелица миллионных капиталов, с просьбой вернуть ей деньги, неоднократно полученные от нее шантажистом – подданным Бразилии, владельцем гостиницы. При этом вдова не хотела обращаться в суд, не желая огласки. Полиция опасалась применить административный арест к иностранному подданному. Уголовный кодекс не предусматривал в то время наказания за шантаж, но содержал статьи о вымогательстве под угрозой смерти. Имея в виду эту статью, Кошко посоветовал вдове при встрече с шантажистом, в очередной раз потребовавшим двести тысяч рублей, денег не давать, пока тот не подпишет расписку в том, что он выманил их под угрозой смерти. Сразу после подписания расписки шантажист был арестован полицейскими агентами. Для чего, по-Вашему, Кошко заручился запиской? Как он мог ее использовать в дальнейшем?

Задание 6. Определите структуру сыских отделений (1908 г.) Заполните таблицу.



Задание 7. Решите тестовые задания:

1. Принят указ «О закрытии Верховной Распорядительной Комиссии, упразднении III отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии и об учреждении Министерства почт и телеграфов». Функции III отделения и Отдельный корпус жандармов были переданы в МВД, в котором образуется Департамент государственной полиции:

- а) 6 августа 1862 г.;
- б) 6 августа 1880 г.;
- в) 6 августа 1888 г.

2. Кто возглавил Верховную распорядительную комиссию по охранению государственного порядка и общественного строя, созданную в феврале 1880 года:

- а) Вячеслав Константинович Плеве;
- б) Петр Аркадьевич Столыпин;
- в) Михаил Тариелович Лорис-Меликов.

3. Когда было принято Положение "О мерах к охранению государственной безопасности и общественного спокойствия":

- а) 6 августа 1880 года;
- б) 14 августа 1881 года;
- в) 01 февраля 1917 года.

4. Министерство внутренних дел в последней трети XIX – начале XX века по своим функциям делилась на полицию безопасности и полицию _____.

5. В 1882 году была введена должность:

- а) товарища министра, заведующего полицией;
- б) командира Отдельного корпуса жандармов;
- в) генерал-полицмейстера.

6. В 1883 году Департамент государственной полиции был переименован в:

- а) Департамент милиции;
- б) Департамент общественной полиции;
- в) Департамент полиции.

7. Распорядительное делопроизводство Департамента полиции в 1883 году ведало:

- а) вопросами назначения, увольнения, награждения сотрудников полиции;
- б) предупреждением и пресечением явного соблазна, разврата в поведении, прекращением пьянства и нищенства;
- в) розыском преступников;
- г) исполнением "состоящихся решений по делам о государственных преступлениях".

8. Особый отдел Департамента полиции был создан в:

- а) 1882 году;
- б) 1898 году;
- в) 1900 году.

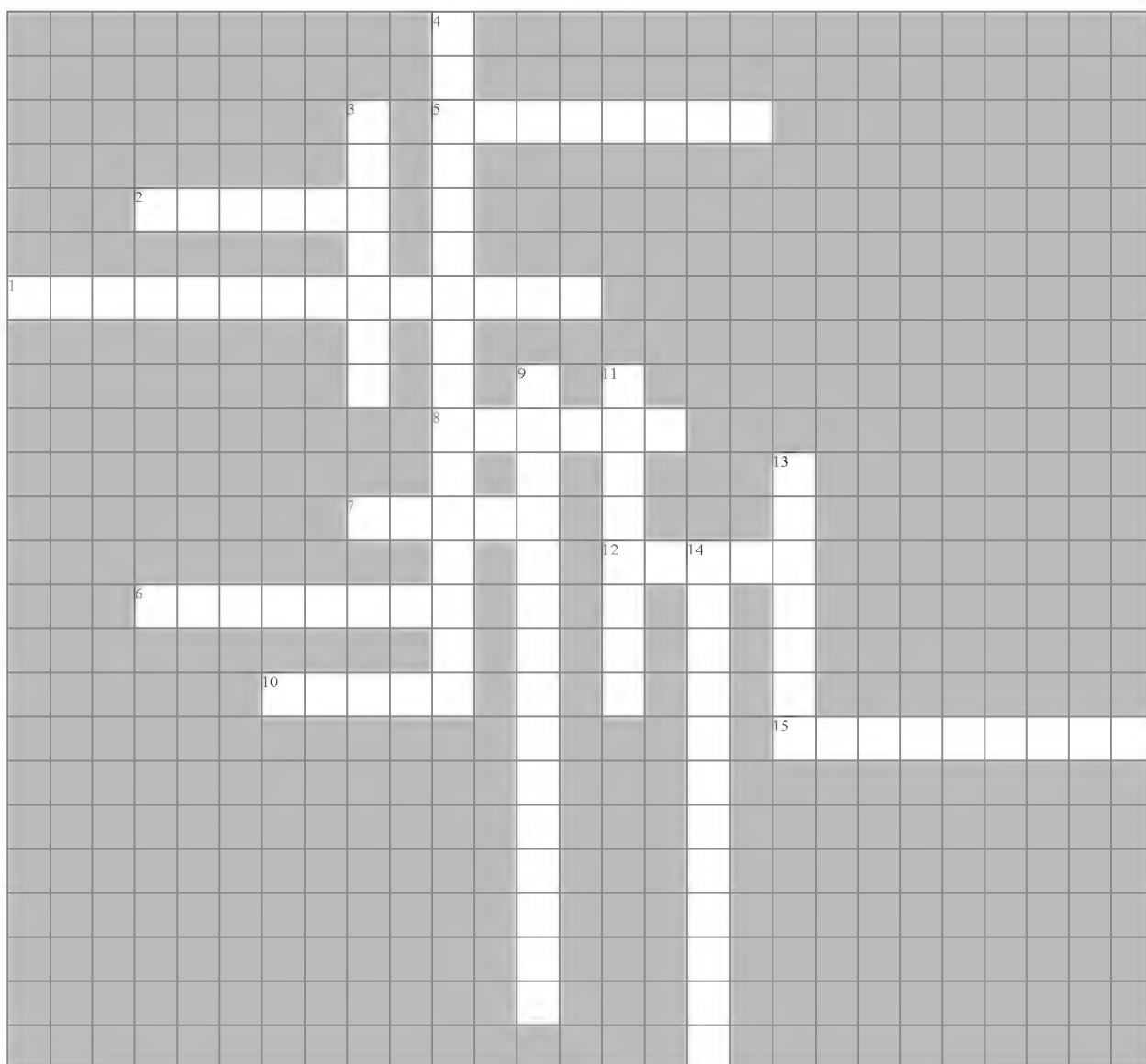
9. На страницах какого журнала идеолог народничества П.Н. Ткачев призывал своих сподвижников продолжать террор с целью дезорганизовать правительство и революционизировать общество. "Казнь палача, революционный терроризм в самое короткое время сделали то, чего, при других способах и приемах революционной борьбы, мы не смогли бы добиться в течение десятков, сотен лет... - писал Ткачев. - Теперь, более чем когда-нибудь, необходимо, чтобы все честные люди, все искренние друзья народа организовались и тесно сплотились под кровавыми знаменами революционного терроризма..."

- а) Набат;
- б) Ведомости;
- в) Санкт-Петербургский журнал;
- г) Северная почта.

10. Кем из императоров было утверждено Положение "О мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия":

- а) Александром I;
- б) Александром II;
- в) Александром III.

Задание 8. Решите кроссворд



Вопросы по горизонтали:

1. Полиция, занимающаяся управлением значительной частью внутренних функций государства.
2. Имя генерала, возглавлявшего комиссию для разработки мер по «прекращению покушений на государственный и общественный строй»
5. С 1906 по 1911 г. Председатель Совета Министров и министр внутренних дел.
6. Первый инспектором секретной полиции — «пионер политического розыска России».
7. Первый директор Департамента государственной полиции.
8. Один из идеологов народничества, призывавший своих сподвижников применять террор с целью дезорганизации правительства и революционизирования общества.

10. Российский государственный деятель, сенатор, статс-секретарь, действительный тайный советник, убит эсером Егором Созоновым в Петербурге.

12. На его страницах было написано следующее: «Казнь палача, революционный терроризм в самое короткое время сделали то, чего, при других способах и приемах революционной борьбы, мы не смогли бы добиться в течение десятков, сотен лет... Теперь, более чем когда-нибудь, необходимо, чтобы все честные люди, все искренние друзья народа организовались и тесно сплотились под кровавыми знаменами революционного терроризма...»

15. Царь-Миротворец

Вопросы по вертикали:

3. Министр внутренних, добившийся внесения изменения в Положение от 14 августа 1881 г., дававшее право министру внутренних дел в административном порядке высылать любое лицо, «признаваемое вредным для государственного порядка и общественного спокойствия».

4. Делопроизводство, ведавшее вопросами назначения, увольнения, награждения сотрудников полиции.

9. Делопроизводство, занимавшееся «организацией полицейских учреждений во всех местностях Империи», а также мерами «по предупреждению и пресечению явного соблазна, разврата в поведении, по прекращению пьянства и нищенства».

11. Начальник III Отделения, который был убит в 1878 году.

13. Подневольный труд, отбываемый в пользу государства самыми тяжкими, с точки зрения государства, преступниками.

14. Полиция, занимающаяся борьбой с преступностью.

РАЗДЕЛ 8. МВД В ПЕРИОД РЕВОЛЮЦИЙ XX ВЕКА

Задание 1. Какие требования предъявлялись к поступающим на службу в милицию в соответствии с Постановлением "Об учреждении милиции" от 17 апреля 1917 года.

Задание 2. О каком подразделении А.И. Деникин говорил: "_____ - некогда фактически державшее в своих руках самодержавную власть и вызывавшее всеобщую ненависть - ударились в другую крайность: оно, по существу, самоупразднилось. Функции ведомства фактически перешли в распыленном виде к местным самозванным организациям".

Задание 3. Определите направления деятельности НКВД РСФСР в 1917-1918 гг.

Направления деятельности НКВД РСФСР	
→	
→	
→	
→	
→	
→	
→	

Задание 4. Охарактеризуйте особенности применения научных методов и технических средств в борьбе с преступностью в начале XX века.

Задание 5. Решите тестовые задания:

1. Когда был принят Манифест об усовершенствовании государственного порядка:

- а) 07 сентября 1903 года;
- б) 17 октября 1905 года;
- в) 10 ноября 1907 года.

2. Концепция обеспечения внутренней безопасности в условиях введения демократических свобод и парламентаризма была представлена:

- а) П.А. Столыпиным;
- б) Г.Е. Львовым;
- в) Д.А. Крыжановским.

3. Когда при Главном управлении по делам печати МВД было создано Осведомительное бюро:

- а) сентябрь 1905 года;
- б) август 1906 года;
- в) сентябрь 1906 года.

4. Когда был принят закон об организации сыскной части:

- а) 6 июля 1907 года;
- б) 6 июля 1908 года;
- в) 6 июля 1909 года.

5. В соответствии с законом об организации сыскной части в городах и уездах при полицейских управлениях создавались:

- а) сыскные отделы;
- б) сыскные отделения;
- в) агентурная часть.

6. Кандидатура князя Георгия Евгеньевича Львова на должность Председателя Совета министров была выбрана:

- а) императором Николаем II;
- б) министром внутренних дел;
- в) Временным комитетом Государственной Думы.

7. Милицию Петрограда, созданную в 1917 году называли:

- а) столичной милицией;
- б) милицией младенцев;
- в) милицией Временного правительства;
- г) гражданской милицией;
- д) ответы а, в, г правильные;
- е) все ответы правильные.

8. Перед милицией Петрограда и Москвы в 1917 году была поставлена задача:

- а) поиск и арест бывших представителей власти, особенно полицейских и жандармов, которым приписывались попытки организации контрреволюционных выступлений и даже участие в кражах и бандитских налетах с целью дискредитации новой власти;
- б) борьба с преступностью;
- в) борьба с контрреволюцией, подавление сопротивления со стороны полиции и жандармерии.

9. Когда Временное правительство объявило о ликвидации Отдельного корпуса жандармов:

- а) 23 февраля 1917 года;
- б) 6 марта 1917 года;
- в) 8 марта 1917 года.

10. Кто возглавил Временное управление по делам общественной полиции и обеспечению личной и имущественной безопасности граждан в 1917 году:

- а) П.А. Столыпин;
- б) Г.Е. Львов;
- в) Г.Д. Сидамон-Эристов.

11. В 1917 году была создана рабочая милиция. Кто осуществлял финансирование ее сотрудников - рабочих промышленных предприятий за несение службы в милиции:

- а) они получали денежное содержание от фабрично-заводской администрации;
- б) они получали денежное содержание из средств государственного бюджета;
- в) денежного содержания сотрудники не получали, они работали на безвозмездной основе.

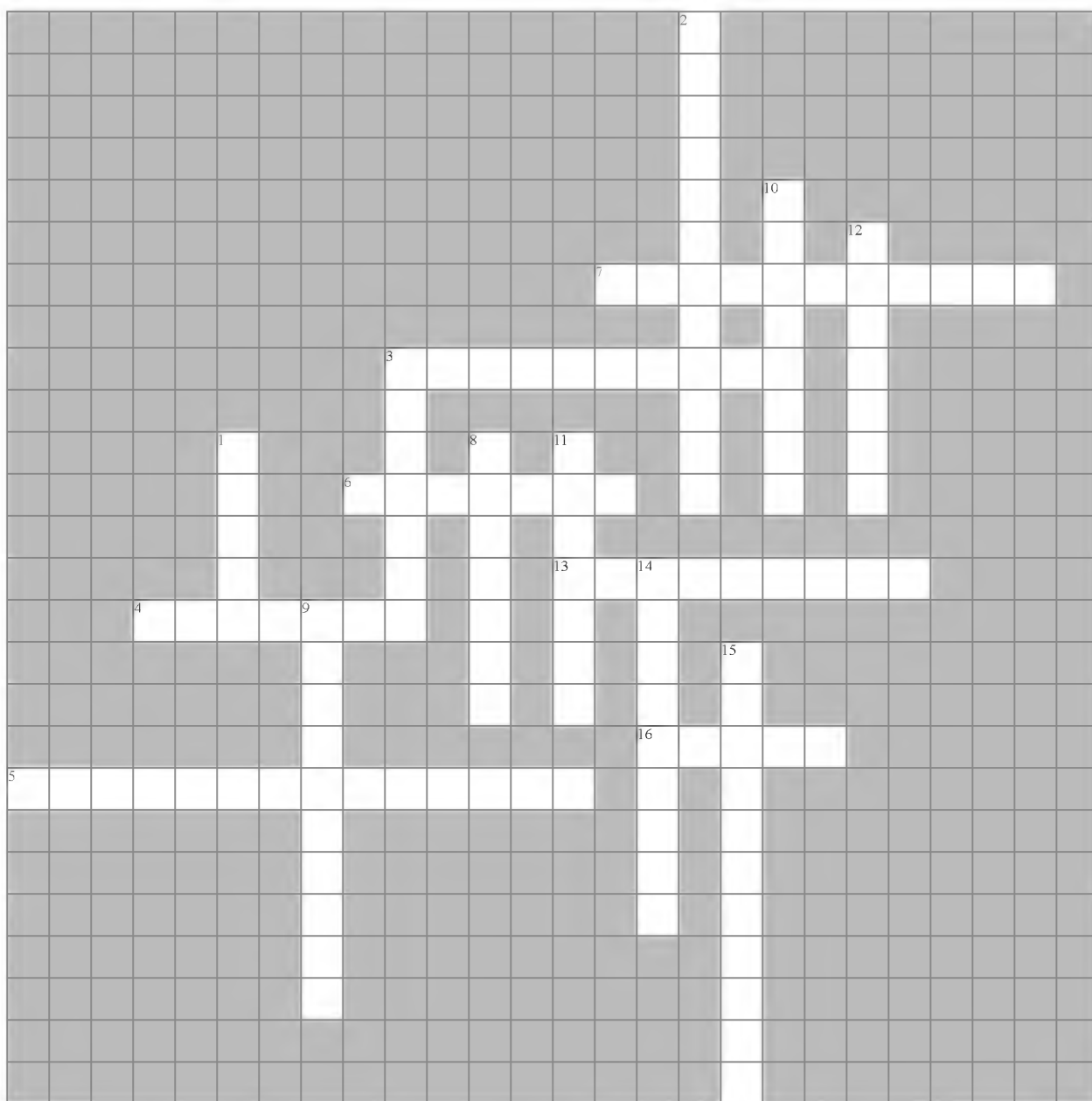
12. Выберите основные недостатки в работе Главного управления по делам милиции в 1917 году:

- а) неукomплектованность;
- б) низкая исполнительская дисциплина;
- в) не знание своих прав и обязанностей;
- г) не умение владеть оружием;
- д) наличие судимости у 25 % сотрудников;
- е) все ответы верные;
- ж) верных ответов нет.

13. Какие сведения было запрещено собирать чинам сыскных отделений в соответствии с Инструкцией от 10 августа 1910 года:

- а) любые сведения частного характера;
- б) любые сведения частного характера, не имеющие отношения к обязанностям полиции по предупреждению, пресечению и расследованию преступлений;
- в) о об образовательном и профессиональном уровне сотрудников сыскной полиции.

Задание 6. Решите кроссворд



Вопросы по горизонтали:

3. Участники российского дворянского оппозиционного движения, члены различных тайных обществ второй половины 1810-х — первой половины 1820-х, организовавшие антиправительственное восстание 14 декабря 1825 и получившие название по месяцу восстания. ...
4. Первый глава сыскной полиции Санкт-Петербурга.
5. Предоставление денег в долг под проценты.
6. Начальник московской милиции, известный адвокат, член партии меньшевиков, председатель Совета рабочих депутатов Москвы.
7. Тайный агент, действующий путём провокации.

13. Человек, который в 1879 - 1882 гг. предложил стройную систему классификации, измерения и словесного описания различных частей человеческого тела в целях уголовной регистрации и отождествления.

16. Перед отречением от престола 2 марта 1917 года император Николай II подписал указ о назначении данного человека Председателем Совета министров.

Вопросы по вертикали:

1. Заключение под стражу.
2. Первый глава столичной милиции.
3. Кому принадлежит данное воспоминание: "Министерство внутренних дел - некогда фактически державшее в своих руках самодержавную власть и вызывавшее всеобщую ненависть - ударились в другую крайность: оно, по существу, самоупразднилось. Функции ведомства фактически перешли в распыленном виде к местным самозванным организациям".

8. Правоохранительный орган, пришедши на смену полиции.

9. Взяточничество.

10. По решению этого человека в сентябре 1906 года при Главном управлении по делам печати МВД было создано Осведомительное бюро.

11. Автор следующих слов: «Указанные приемы исследования имеют один серьезный, общий для них порок, заключающийся в нарушении целостного изучения письма... признаки почерка теряют свое значение, когда из сравниваемых документов вырываются... отдельные буквы... изолированно от общего текста... и кладутся в основание экспертизы».

12. Руководитель комиссии для подготовки реформы полиции, которая должна была повлечь и изменения в структуре центрального аппарата МВД. (Макаров)

14. Коренной и резкий переворот в общественно-политических отношениях, насильственным путём приводящий к смене общественного строя.

15. Революция, в результате которой была свергнута многовековая монархия в России.

РАЗДЕЛ 9. ОРГАНЫ ОХРАНЫ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА И БОРЬБЫ С ПРЕСТУПНОСТЬЮ В ПЕРИОД СТАНОВЛЕНИЯ СОВЕТСКОЙ ВЛАСТИ

Задание 1. Определите основные направления деятельности Рабоче-крестьянской милиции в соответствии с Постановлением НКВД РСФСР и Наркомюст РСФСР от 13 октября 1918 года «Об организации советской Рабоче-крестьянской милиции (Инструкция)».

Задание 2. Перечислите обязанности советской Рабоче-крестьянской милиции по обеспечению общественного порядка в соответствии с Положениями о службе рабоче-крестьянской милиции 1920 г. и 1925 г.

Задание 3. Какие требования предъявлялись к поступающим на службу в советскую милицию?

Задание 4. Перечислите обязанности железнодорожной милиции.

Задание 5. Обозначьте источники комплектования рабоче-крестьянской милиции в первые годы советской власти.

Задание 6. Определите правовую основу деятельности сотрудников рабоче-крестьянской милиции с 1917 г. по 1920 г.

Задание 7. Решите тестовые задания:

1. Юридическое оформление процесса создания советской милиции началось с:

- а) Декрета СНК «О советской рабоче-крестьянской милиции 1919 г.;
- б) Постановление НКВД «О рабочей милиции» 1917 г.;
- в) Инструкции НКЮ и НКВД «Об организации советской рабоче-крестьянской милиции» 1918 г.

2. Кто сказал следующую фразу: "Наша задача, которую мы ни на минуту не должны упускать из виду, - всеобщее вооружение народа...":

- а) А.М. Дижбит;
- б) Г.И. Петровский;
- в) В.И. Ленин.

3. Запишите недостающее слово:

"_____ существует как постоянный штат лиц, исполняющий специальные функции, ее организация должна осуществляться независимо от организации Красной Армии, Функции их должны быть строго разграничены".

4. На должности сотрудника Советской Милиции могут быть назначены лица:

- а) состоящие в гражданстве Российской Социалистической Федеративной Советской Республики;

- б) достигшие 21 года;
- в) вполне грамотные;
- г) пользующиеся активным и пассивным избирательным правом в Советы Депутатов по Советской Конституции;
- д) признающие Советскую власть;
- е) только а, б, д.

5. Инструкция об организации советской рабоче-крестьянской милиции утвержденная 12 октября 1918 года НКВД и НКЮ РСФСР закрепляла:

- а) правовые основы функционирования советской милиции как штатного государственного органа охраны общественного порядка;
- б) важное значение тесной связи милиции с массами, уважительного отношения к милиционерам, охраняющим завоевания трудового народа;
- в) принципы организации и функционирования милиции.

6. Первым заведующим Главного управления милиции в октябре 1918 года стал:

- а) Г.И. Петровский;
- б) А.М. Дижбит;
- в) А.И. Рыков.

7. Какой нормативно-правовой акт стал правовой основой строительства советского уголовного розыска:

- а) Положение об организации отдела уголовного розыска, изданное НКВД РСФСР 5 октября 1918 года;
- б) Инструкция НКВД и НКЮ РСФСР об организации советской рабоче-крестьянской милиции от 12 октября 1918 года;
- в) Дисциплинарный устав служащих Советской рабоче-крестьянской милиции, изданный НКВД РСФСР 22 августа 1919 года.

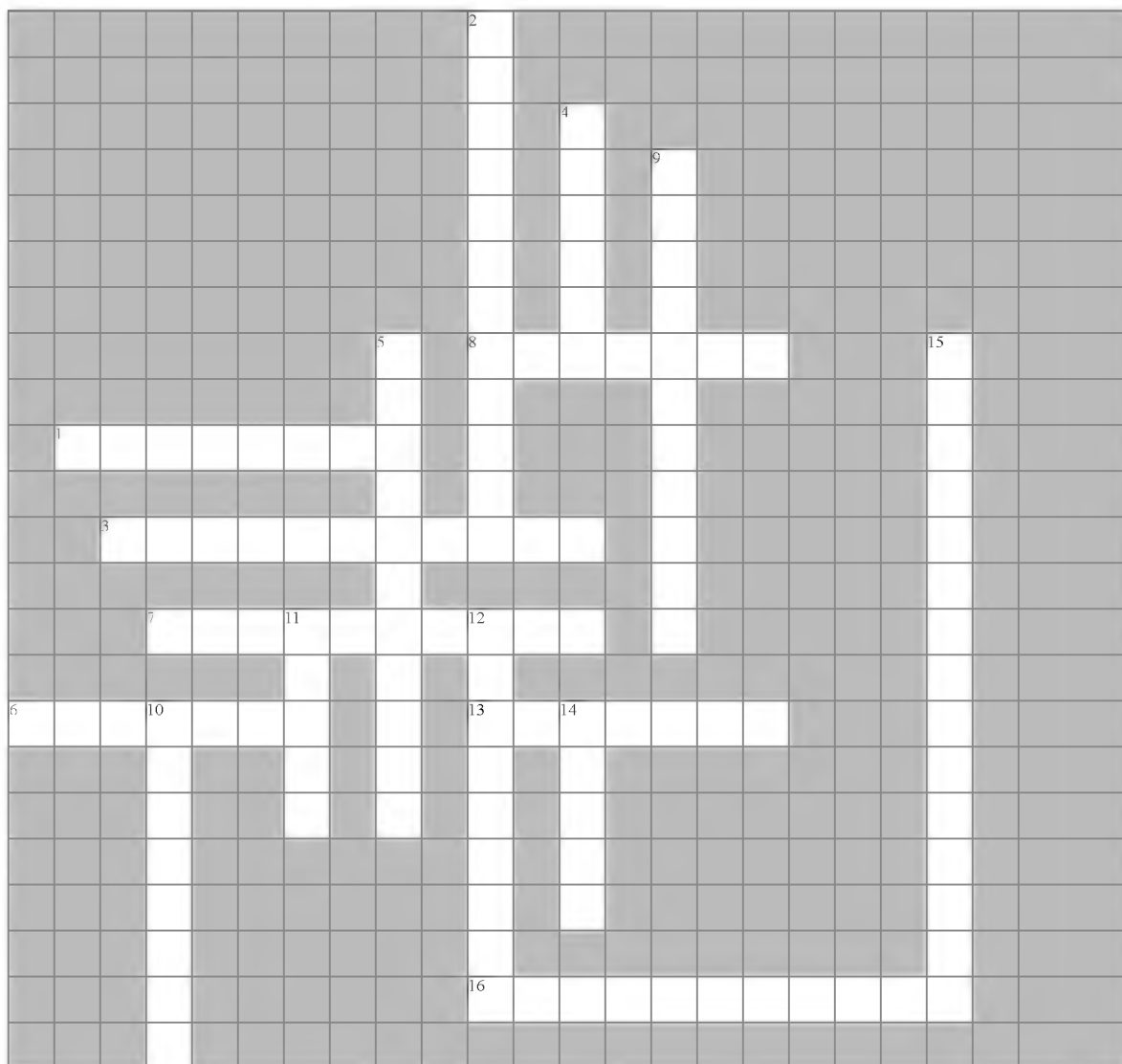
8. Главным назначением НКВД СССР было:

- а) только охрана общественного порядка;
- б) охрана государственной безопасности и революционного порядка;
- в) советское строительство, охрана государственной безопасности.

9. Согласно положения о НКВД от 1922 года милиция рассматривалась как:

- а) карательный орган;
- б) исполнительный орган;
- в) контрольно-надзорный орган.

Задание 8. Решите кроссворд



Вопросы по вертикали:

2. Центрального управления уголовного розыска.
4. Первый заведующий Главмилиции.
5. Первый заведующий кабинетом судебной экспертизы, крупный специалист в области судебной медицины и дактилоскопии.
6. Где 5 июня 1918 года Комиссариатом внутренних дел был опубликован проект Положения о народной рабоче-крестьянской охране.
7. Народный комиссар внутренних дел в марте 1918 года.
9. В результате данной революции началась Гражданская война в России, было свергнуто Временное правительство и к власти пришло правительство, сформированное II Всероссийским съездом Советов.
10. При помощи чего было опубликовано решение коллегии НКВД 10 мая 1918 года, согласно которому: «Милиция существует как постоянный штат лиц, исполняющий специальные функции, организация милиции должна осуществляться независимо от организации Красной Армии,

Функции их должны быть строго разграничены». 15 мая это распоряжение было направлено всем губернским исполкомам по телеграфу.

11. Первый нарком внутренних дел.

12. Теоретический общественный и экономический строй, основанный на социальном равенстве, общественной собственности на средства производства

14. Российский революционер, советский политический и государственный деятель, создатель Российской социал-демократической рабочей партии (большевиков), один из главных организаторов и руководителей Октябрьской революции 1917 года в России, первый председатель Совета Народных Комиссаров (правительства) РСФСР, создатель первого в мировой истории социалистического государства.

15. Милиция, которая была создана «в целях поддержания революционного порядка и единства управления на всех железных дорогах».

Вопросы по горизонтали:

1.Философское, экономическое и политическое учение, основанное Карлом Марксом и Фридрихом Энгельсом.

3.Наркомом внутренних дел РСФСР в марте 1919, по инициативе которого предпринимались попытки улучшения качественного состава оперативных работников уголовного розыска.

6.Где 5 июня 1918 года Комиссариатом внутренних дел был опубликован проект Положения о народной рабоче-крестьянской охране.

7.Народный комиссар внутренних дел в марте 1918 года.

8. В каком месяце состоялся Второй Всероссийский съезд Советов, Провозгласивший образование Советского государства и юридически закрепил ликвидацию буржуазного Временного правительства и его органов в центре и на местах.

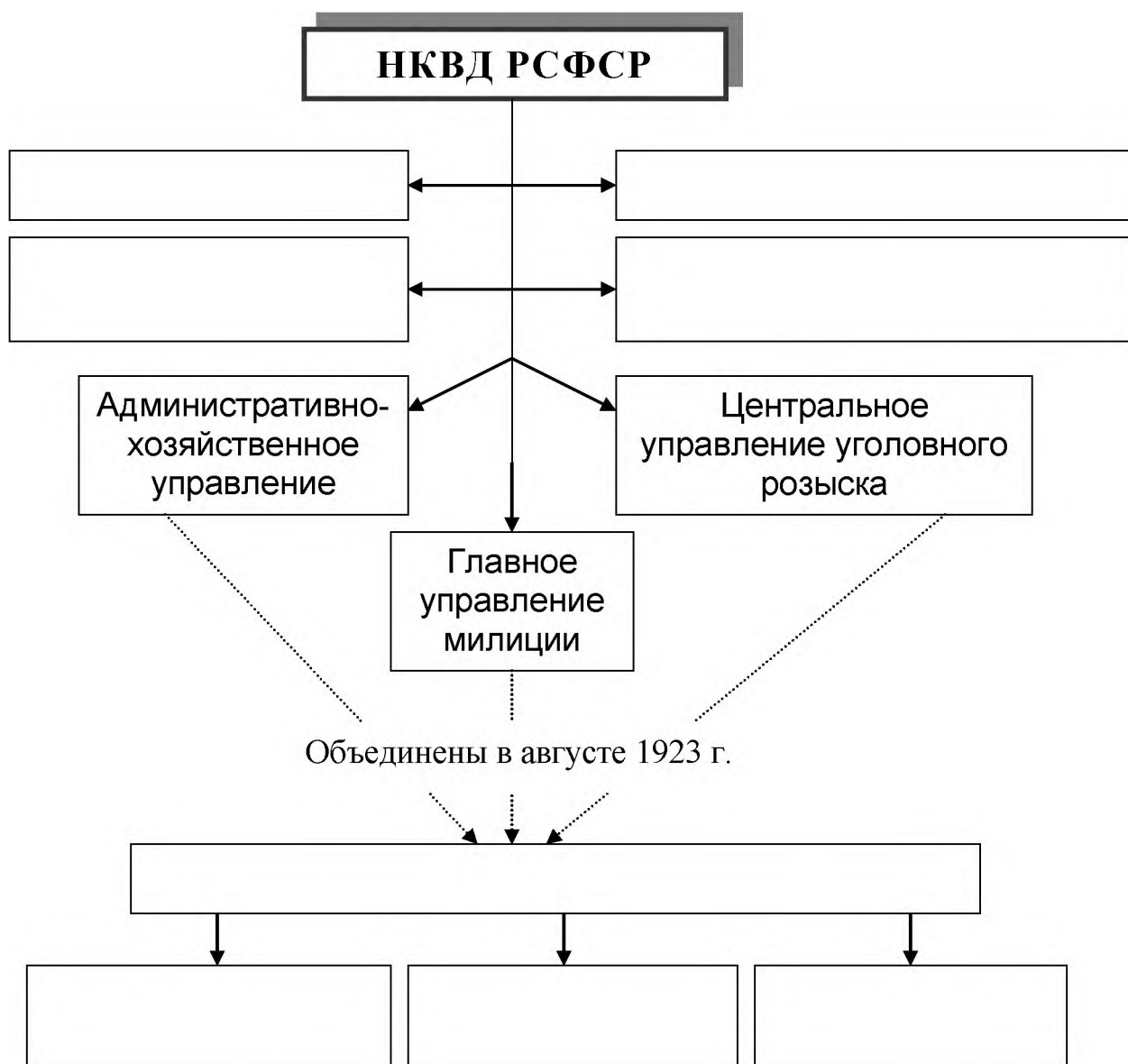
13. Название органов правопорядка в Российской Республике после Февральской революции, а затем в СССР после октябрьской революции и четырёх социалистических странах: Болгарии, Польше, Румынии и Югославии.

16. Совокупность мероприятий, направленных на приведение вооружённых сил (ВС) и государственной инфраструктуры (государства) в военное положение в связи с чрезвычайными обстоятельствами в нём или в мире.

РАЗДЕЛ № 10: «ОРГАНЫ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В УСЛОВИЯХ НОВОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ»

Задание № 1. Определите задачи органов милиции в соответствии с «Положением о НКВД» от 24 мая 1922 г.

Задание 2. Определите структуру НКВД РСФСР в 1921-1923 гг. в процессе реорганизации.



Задание 3. Определите причины неудовлетворительного состояния кадров милиции в 20-е годы XX века.

Задание 4. О каком подразделении шла речь на Втором съезде административных работников (апрель 1928 г.):

_____ - отхожий промысел; _____ - технический исполнитель; _____ - "карусель, на которой катаются все, кому не лень"; "в деле управления страны самостоятельной политической роли _____ не играет"; "мы направляем _____ как раз в такие области работы, где больше всего возбуждается недовольство крестьян".

Задание 5: Решите тестовые задания:

1. Положение о НКВД РСФСР было принято:

- а) 22 мая 1922 г.
- б) 24 мая 1922 г.
- в) 24 апреля 1922 г.

2. В круг задач НКВД РСФСР входили:

- а) наблюдение за организацией и деятельностью органов управления в качестве исполнительного аппарата Президиума ВЦИК;
- б) наблюдение за исполнением постановлений и распоряжений центральной и местной власти административного характера и понуждение к их выполнению всеми имеющимися в его распоряжении средствами;
- в) руководство организацией и развитием коммунального хозяйства;
- г) все вышеперечисленное.

3. В соответствии с положением о НКВД РСФСР в его состав вошли:

- а) Организационно-административное управление;
- б) Главное управление милиции;
- в) Главное управление принудительных работ;
- г) Центральное управление по эвакуации населения;
- д) Главное управление коммунального хозяйства;
- е) все вышеперечисленное.

4. 27 сентября 1922 г. ведение НКВД РСФСР входили:

- а) конвойная стража;
- б) внутренняя стража;
- в) центральное административное управление.

5. В соответствии с постановлением СНК РСФСР от 6 февраля 1924 г. для охраны предприятий и учреждений, обеспечения общественного порядка на обслуживаемых объектах стала создаваться _____ милиция.

6. Промышленная милиция была ликвидирована:

- а) в декабре 1921 года;
- б) промышленная милиция не ликвидировалась. Было изменено ее название - ведомственная милиция;
- в) промышленная милиция продолжала существовать вплоть до 1930 года.

7. 6 февраля 1924 года СНК РСФСР принял постановление о создании ведомственной милиции, которая содержалась за счет средств:

- а) государственного бюджета;
- б) местного бюджета;
- в) обслуживаемых объектов.

8. В обязанности милиции в 1928 году входили:

- а) запрещение людям ходить в вечернее и ночное время по улицам;
- б) охрана общественного порядка;
- в) возложение на милицию наблюдения "за тем, чтобы домовладельцы следили, чтобы гусеницы не переползали из одного сада в другой";
- г) выведение к указанному сроку тараканов, клопов и других насекомых;
- д) правильные ответы только а, б.

9. На посту народного комиссара внутренних дел в 1928 году был:

- а) В.Н. Толмачев;
- б) Ф.Э. Дзержинский;
- в) Г.Г. Ягода.

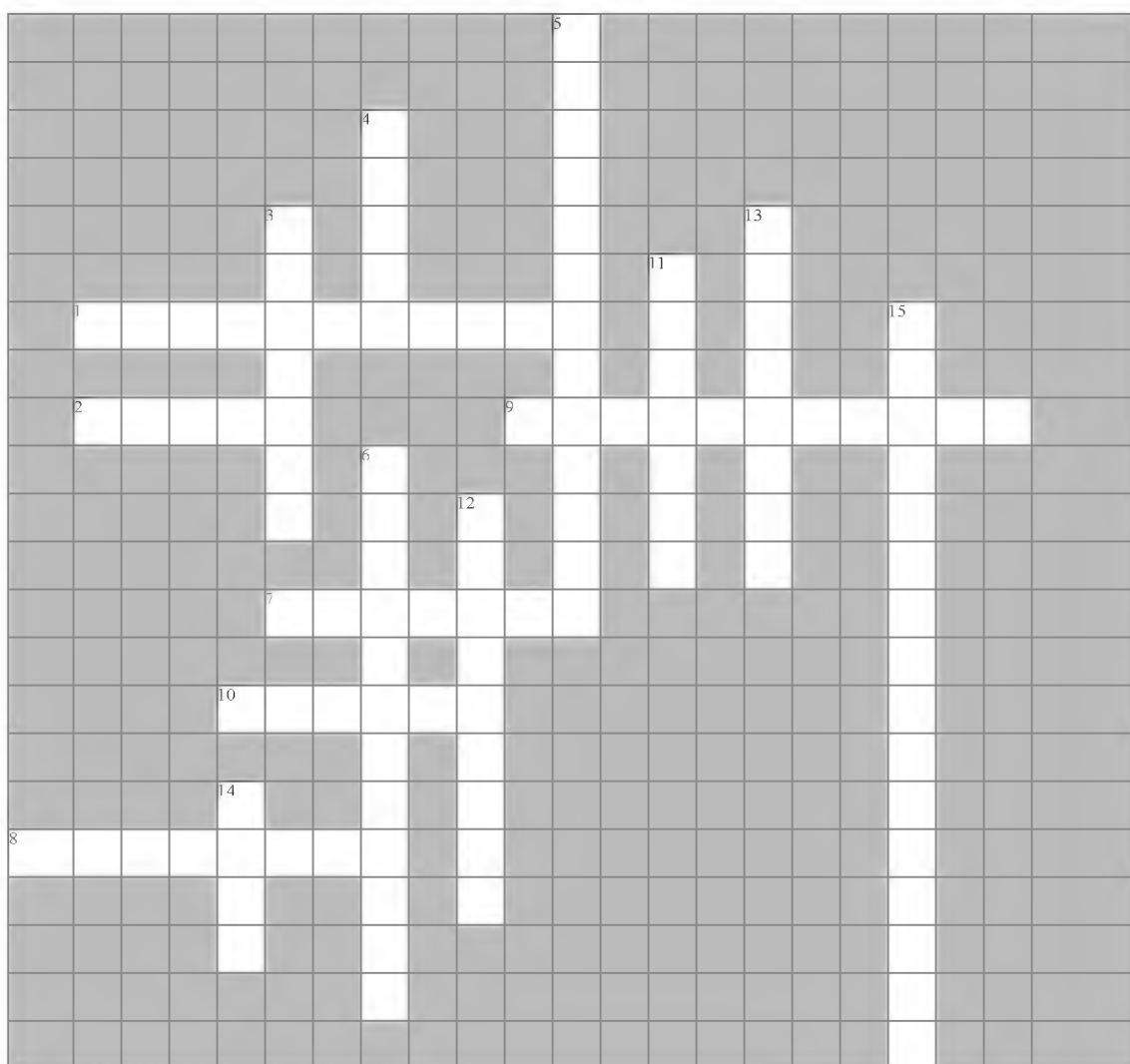
10. Первая ведомственная инструкция по оперработе, утвержденная 2 ноября 1921 года предъявляла следующие требования к негласному аппарату:

- а) возраст не моложе 18 лет и не старше 60 лет;
- б) уровень образования не ниже среднего;
- в) отсутствие судимости;
- г) инструкция практически ничем не ограничивала отбор в негласные сотрудники, основным требованием была эффективность их деятельности.

11. В 20-е годы среди проблем, стоящих перед милицией следует выделить:

- а) высокая текучесть кадров;
- б) слабая материально-техническая база;
- в) обремененность несвойственными функциями.

Задание 6. Решите кроссворд



Вопросы по вертикали:

3. Человек, находящийся в плену.
4. 8 мая 1924 года заместитель председателя ОГПУ СССР направил в Президиум ЦИК СССР проект постановления «О расширении прав ОГПУ в целях борьбы с бандитизмом». Кто был этим человеком?
5. Милиция, созданная вместо промышленной милиции для охраны промышленных и хозяйственных объектов.
6. Принцип совместной деятельности людей, проявляемый в осознанном подчинении личных интересов общественным интересам, в товарищеском сотрудничестве, готовности к взаимодействию и взаимопомощи, во взаимопонимании, доброжелательности и тактичности, интересе к проблемам и нуждам друг друга, особенно характерен для групп высокого уровня развития и коллективов, где сочетается с коллективным самоопределением и идентификацией
11. Подневольный труд, отбываемый в пользу государства самыми тяжкими, с точки зрения государства, преступниками.

12. Государственный и общественный строй, основой производственных отношений которого является общественная собственность на средства производства и при котором осуществляется принцип: от каждого по его способностям, каждому по его труду.

13. Кто был автором статьи, в которой совершенно справедливо говорилось о том, что если в условиях войны еще можно было мириться с тем, что вопросами советского строительства занимается орган отраслевого управления - НКВД, то обстановка мирного социалистического строительства от подобной практики заставляет решительно отказаться

14. В каком месяце проходил Первый Всероссийский съезд работников милиции 1922 года.

15. Процесс ускоренного социально-экономического перехода от традиционного этапа развития к индустриальному, с преобладанием промышленного производства в экономике.

Вопросы по горизонтали:

1. Коллективный руководящий рабочий орган ЦК КПСС

2. Российский революционер, советский политический и государственный деятель, создатель Российской социал-демократической рабочей партии, один из главных организаторов и руководителей Октябрьской революции 1917 года в России.

7. Название органов правопорядка в Российской Республике после Февральской революции, а затем в СССР после октябрьской революции и четырёх социалистических странах: Болгарии, Польше, Румынии и Югославии.

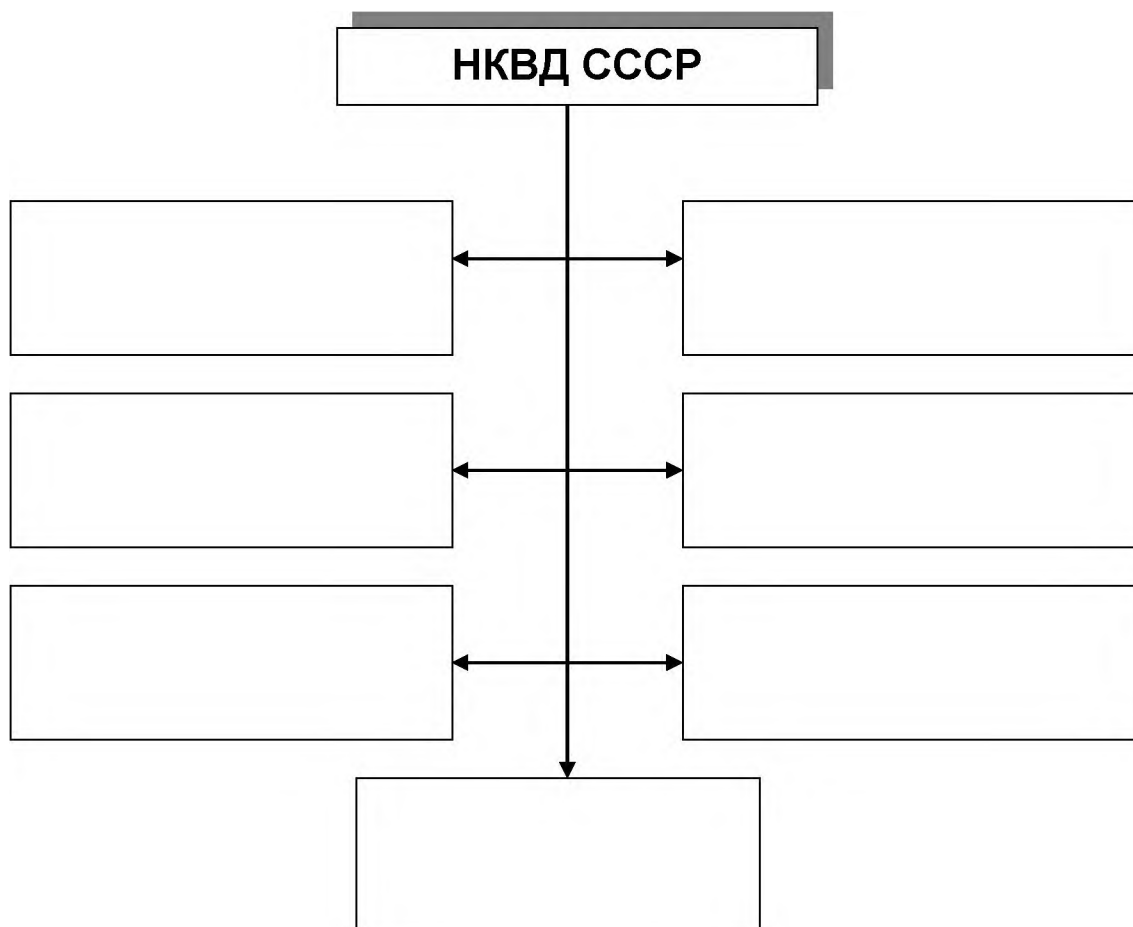
8. Автор слов: «Ориентация на уголовный мир в деле борьбы с уголовным миром - вещь совершенно недопустимая. Я готов поступиться большим процентом раскрываемости преступлений, если будет отброшена ориентация на уголовный мир. Как правило, должна быть взята ориентация на честных граждан. Я вижу, что работники угро качают головами, работники угро будут против этого возражать, но в советских условиях мы не можем допустить метода сугубо царской полицейской борьбы с уголовными преступниками».

9. В начале 1923 года будущий нарком писал: «Положение о НКВД так составлено, что оставляет желать много лучшего и за все время своего действия полностью в жизнь не проводилось вследствие большой путаницы, которую оно вводит в организацию наркомата и полнейшей неясности и условности в формулировке задач наркомата». Кто был автором этих слов?

10. Где проходило первое Всесоюзное совещание наркомов внутренних дел союзных республик?

РАЗДЕЛ № 11: «ОРГАНЫ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В ПЕРИОД ФОРМИРОВАННОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ СОВЕТСКОГО ОБЩЕСТВА»

Задание 1. Заполните схему: структура НКВД СССР 10 июля 1934 г.



Задание 2. В сентябре 1931 года, Главмилиция издала приказ, в котором констатировалось, что в милиции и уголовном розыске имеют место издевательства, избиения, применение физических способов воздействия на допрашиваемых и задерживаемых: "Эти позорные явления, культивировавшиеся в царской охранке, перенесены к нам классово чуждыми элементами. Лица, допустившие хотя бы малейшее издевательство над арестованными, не могут быть работниками РК милиции, а являются врагами нашего дела и заслуживают беспощадной кары пролетарского суда". Какие меры были приняты для борьбы с вышеуказанными негативными явлениями. Имеются ли подобные факты в деятельности современной полиции.

Задание 3. Решите тестовые задания:

1. Наркоматы внутренних дел союзных республик были ликвидированы:

- а) в 1917 г.;
- б) в 1922 г.;
- в) в 1934 г.;
- г) в 1930 г.

2. Постановлением ЦИК СССР от 10 июля 1934 г.:

- а) образовался ОБХСС в составе Главного управления милиции;
- б) образовался НКВД СССР;
- в) образовалась ГАИ.

3. В «сталинский» 1930-1953 гг. период охрана порядка осуществлялась исходя из необходимости:

- а) укрепления государства (в том числе и милиции) в связи с обострением борьбы с остатками разгромленных классов и контрреволюционными организациями;
- б) укрепления милиции в силу неизбежного развития преступности по мере развития общества;
- в) возрождения и воплощения принципов «всеобщего вооружения народа».

4. Когда СНК СССР утвердил первое общесоюзное Положение о рабоче-крестьянской милиции:

- а) 25 мая 1930 г.;
- б) 25 мая 1931 г.;
- в) 25 мая 1932 г.

5. В 1939 году структуру НКВД СССР возглавил:

- а) Г.Г. Ягода;
- б) Н.И. Ежов;
- в) Л.П. Берия.

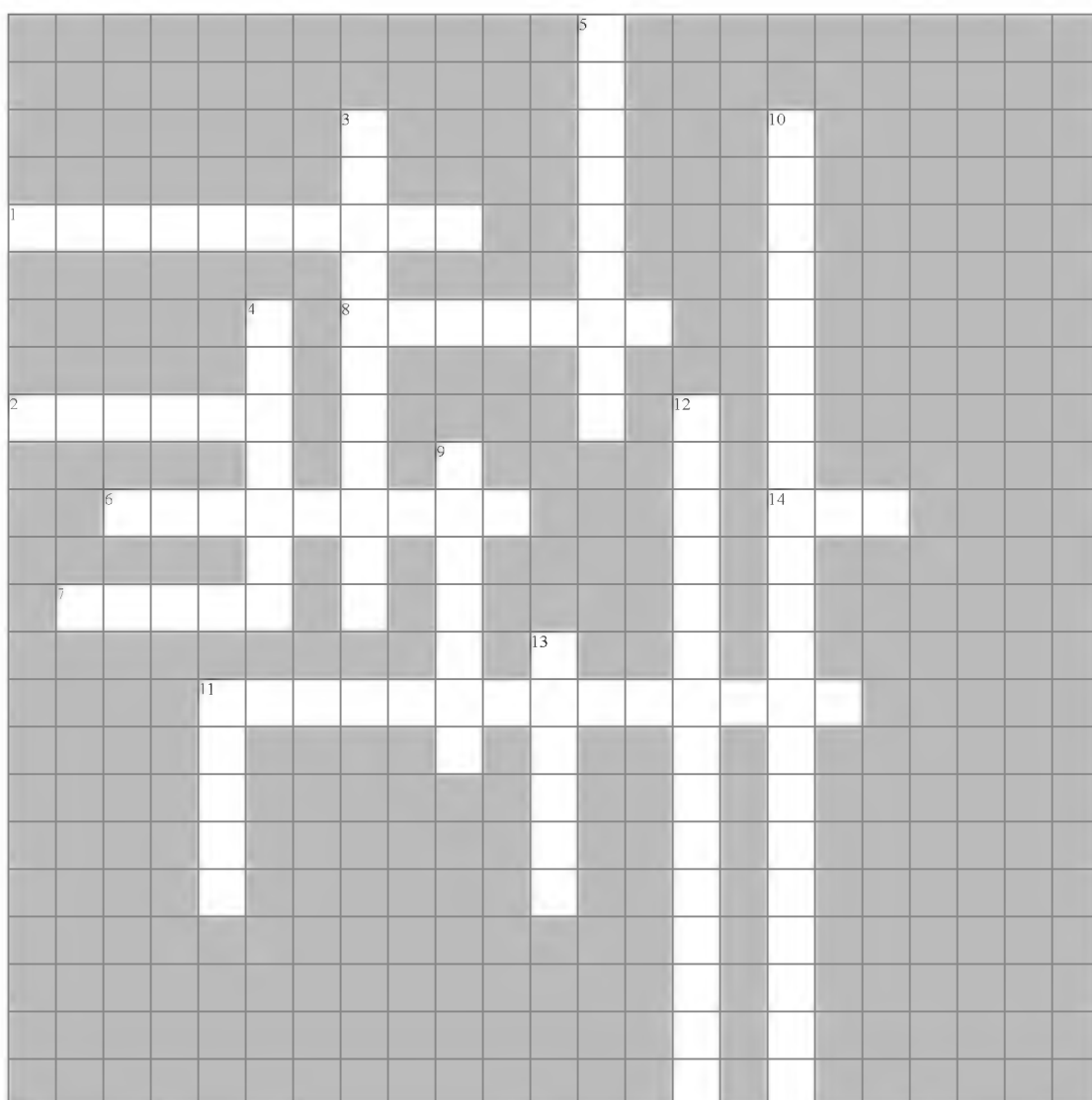
6. Когда СНК СССР утвердил Положение о Государственной автомобильной инспекции:

- а) 3 июня 1936 года;
- б) 3 июля 1936 года;
- в) 3 августа 1936 года.

7. Когда был образован Отдел по борьбе с хищениями социалистической собственности и спекуляцией (ОБХСС).

- а) 16 марта 1937 года;
- б) 25 мая 1940 года;
- в) 1 сентября 1941 года.

Задание 4. Решите кроссворд



Вопросы по вертикали:

3. Люди, имеющие судимость и совершившие преступление повторно
4. Подневольный труд, отбываемый в пользу государства самыми тяжкими, с точки зрения государства, преступниками
5. В каком городе впервые открылась школа для подготовки старшего начальствующего состава со сроком обучения в 10 месяцев.
9. Название органов правопорядка в Российской Республике после Февральской революции, а затем в СССР после октябрьской революции и четырёх социалистических странах: Болгарии, Польше, Румынии и Югославии.
10. Изготовление, хранение, перевозка с целью сбыта или сбыт поддельных денежных знаков.

12. Данный вид милиции создается в середине 1937 года, в ведении которого находились отделы железнодорожной милиции, учрежденные в местах нахождения управлений железных дорог.

13. Милиция, обеспечивающая порядок на речных путях и коммуникациях.

Вопросы по горизонтали:

1. Получение дохода за счёт разницы между ценами покупки и продажи

2. В каком месяце в 1931 году был утвержден Временный устав внутренней службы рабоче-крестьянской милиции, регулирующий порядок поступления на службу и ее прохождения, определял условия труда в милиции и меры по сохранению здоровья ее работников.

6. Наказание, карательная мера, применяемая государственными органами с целью защиты и сохранения существующего строя.

7. Первый нарком внутренних дел СССР.

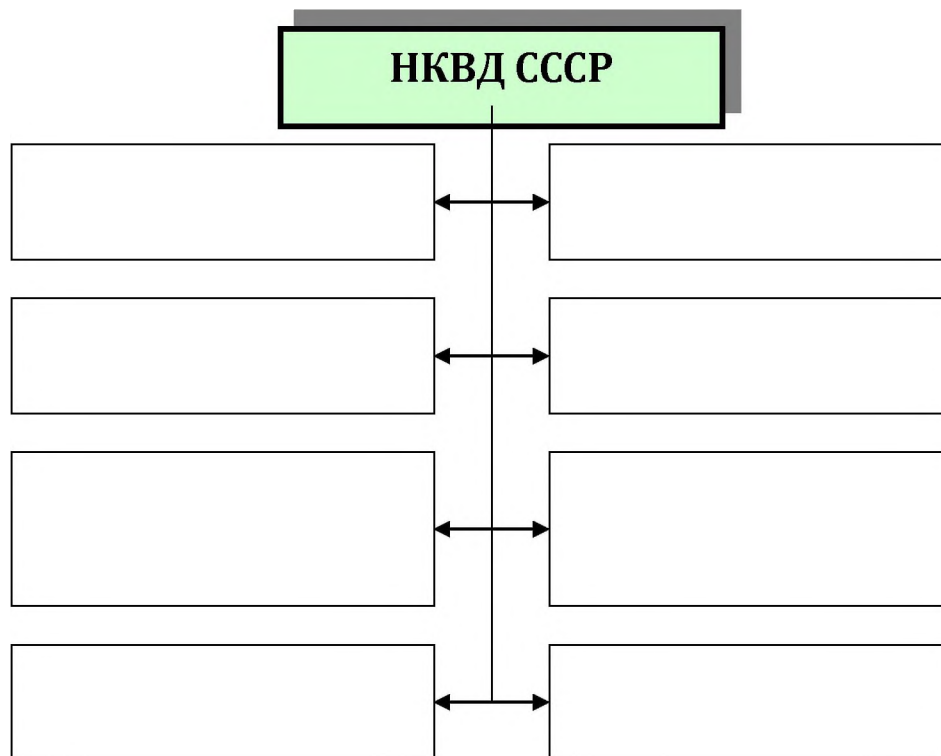
8. В каком месяце были ликвидированы народные комиссариаты внутренних дел союзных республик.

11. Руководитель НКВД СССР в 1939 году.

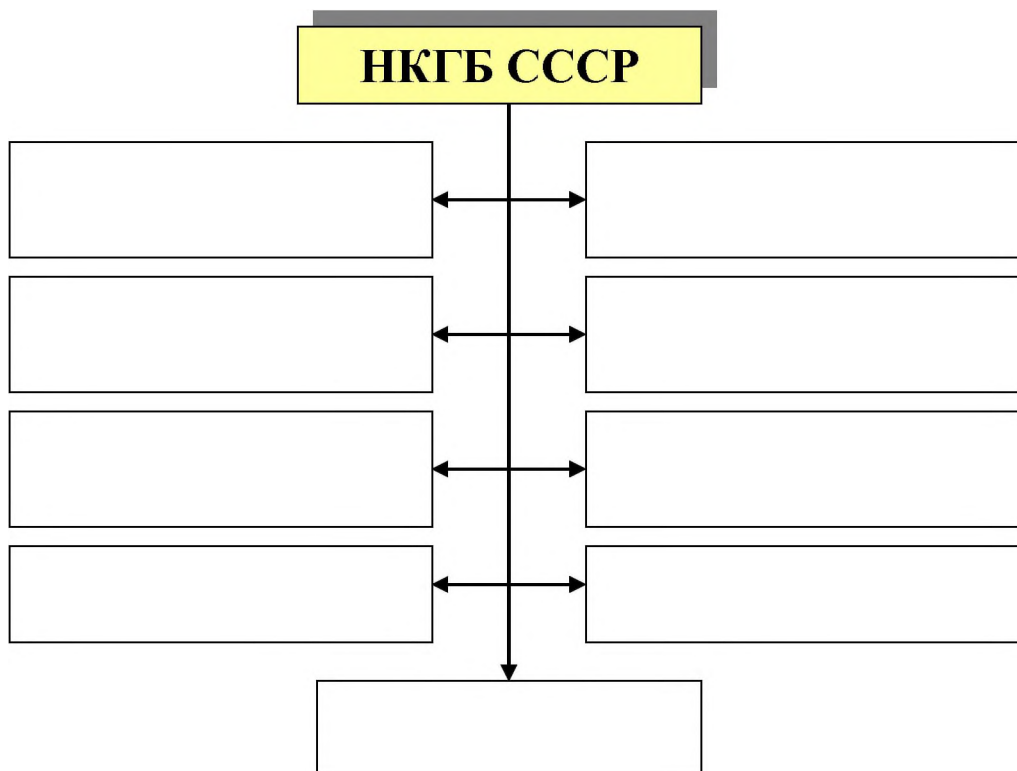
14. В каком месяце в 1931 году милиция переводилась с местного бюджета на общегосударственный и снабжалась вооружением, снаряжением и вещевым довольствием в централизованном порядке.

РАЗДЕЛ 12. «ОРГАНЫ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В ГОДЫ ВЕЛИКОЙ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ВОЙНЫ»

Задание 1. Заполните схему. Структура НКВД СССР в 1941 г.



Задание 2. Заполните схему. Структура Народного комиссариата государственной безопасности (НКГБ) СССР на февраль 1941 г.



Задание 3. Запишите основные направления деятельности советской милиции в годы Великой Отечественной войны (1941-1945 гг.).

Задание 4. Какие мероприятия проводились советской милицией в районах находящихся на военном положении (1941-1945 гг.)

Задание 5. Решите тестовые задания:

1. Каким нормативно-правовым актом предусматривались необходимые действия по охране правопорядка в годы Великой Отечественной войны?

- а) Положение «О войсках НКВД, охраняющих тыл действующей Красной Армии от 28 апреля 1942 г.
- б) Постановление СНК СССР от 25 июня 1941 года «Об охране тыла действующей армии»;
- в) Указ Президиума ВС СССР от 22 июня 1941 года «О военном положении».

2. На кого СНК СССР 25 июня 1941 года была возложена обязанность осуществлять охрану тыла действующей Красной Армии?

- а) На внутренние и пограничные войска НКВД;
- б) На сотрудников рабоче-крестьянской милиции;
- в) На партизанские полки.

3. Каким нормативно-правовым актом определялся правовой статус войск НКВД по охране тыла?

- а) Указ Президиума ВС СССР от 22 июня 1941 года «О военном положении».
- б) Положение «О войсках НКВД, охраняющих тыл действующей Красной Армии от 28 апреля 1942 г.
- в) Постановление СНК СССР от 25 июня 1941 года «Об охране тыла действующей армии».

4. Какие меры были приняты для реализации директивы НКВД СССР от 7 июля 1941 года, согласно которой личный состав ОВД в любое время должен быть готов к выполнению боевых задач?

- а) были созданы строевые единицы: отделения, взводы, роты, батальоны;
- б) весь личный состав переведен на казарменное положение;
- в) усилен паспортный режим;
- г) все вышеперечисленное.

5. В годы Великой Отечественной войны (1941-1945гг) основными направлениями деятельности ОВД были:

- а) охрана тыла действующей армии;
- б) охрана общественного порядка и борьба с преступностью;
- в) участие в боевых действиях в составе действующей армии;
- г) все вышеперечисленные.

6. Главным назначением НКВД СССР было:

- а) только охрана общественного порядка;
- б) охрана государственной безопасности и революционного порядка;
- в) советское строительство, охрана государственной безопасности.

7. Отдел по борьбе с бандитизмом Главного управления рабоче-крестьянской милиции был создан:

- а) сентябрь 1941 г.;
- б) декабрь 1944 г.;
- в) апрель 1941 г.;
- г) февраль 1941 г.

8. В первые дни ВОВ 25 % личного состава милиции были призваны в армии. Кем были заменены кадровые сотрудники:

- а) лицами, негодными к строевой службе;
- б) пенсионерами;
- в) инвалидами;
- г) женщинами;
- д) все вышеперечисленные.

9. Какое подразделение явилось центром подготовки разведывательных диверсионных отрядов и групп?

- а) отдел по борьбе с бандитизмом Главного управления рабоче-крестьянской милиции;
- б) отдельная мотострелковая бригада особого назначения НКВД;
- в) главное разведывательное управление генерального штаба Красной Армии.

10. Указом Президиума ВС СССР от 9 февраля 1943 года в рабочей-крестьянской милиции были введены:

- а) специальные жетоны, указывающие на должность;
- б) паспорта;
- в) специальные звания и погоны;
- г) все вышеперечисленное.

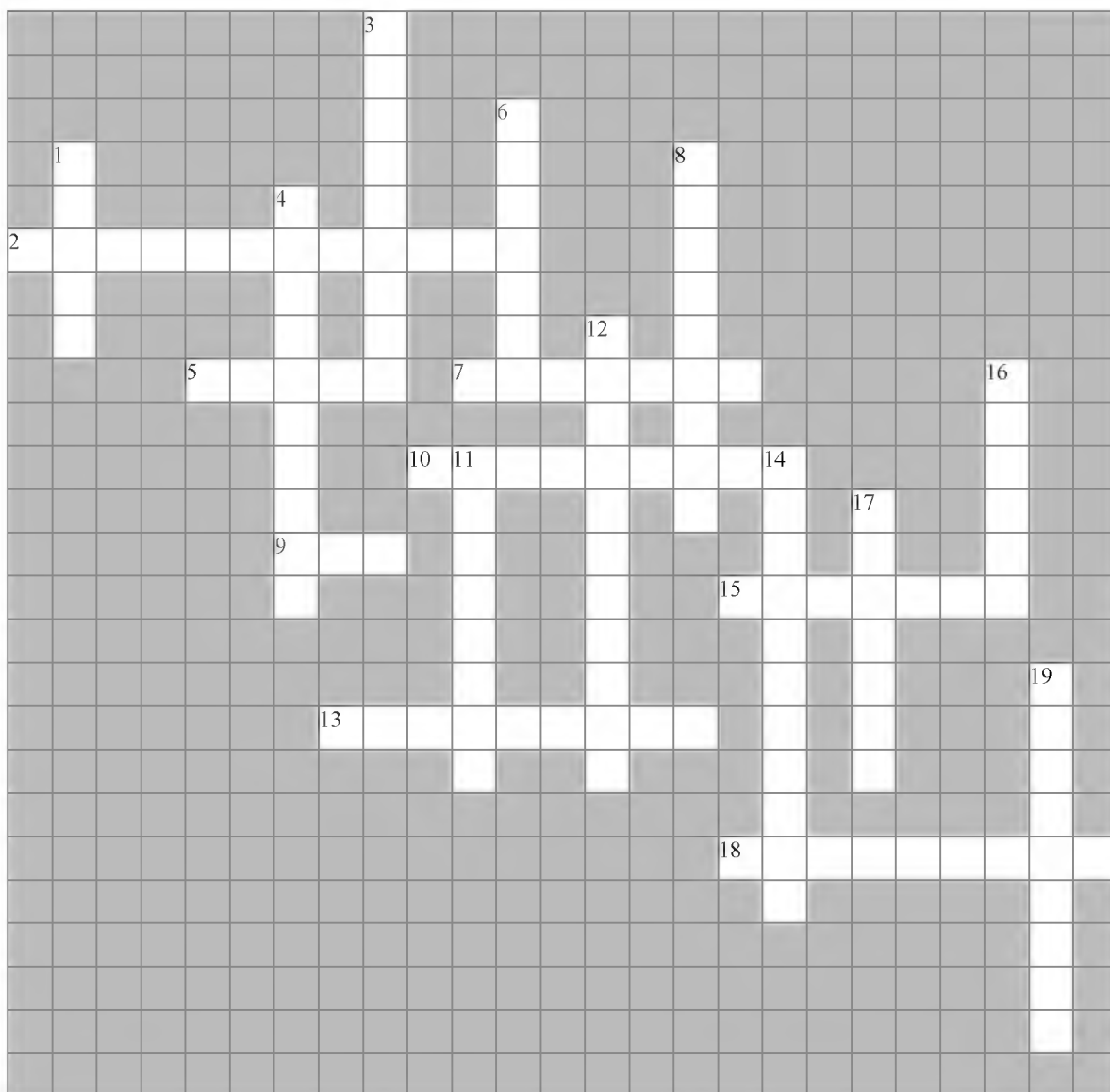
11. Кто возглавил НКВД СССР в 1943 году:

- а) Л. П. Берия;
- б) В.Н. Меркулов;
- в) В.М. Молотов;
- г) Г.К. Жуков.

12. Кто возглавил НКГБ СССР в 1943 году:

- а) Л.П. Берия;
- б) В.Н. Меркулов;
- в) И.А. Серов;
- г) НКГБ не существовало, Указом Президиума Верховного Совета от 20 июля 1941 г. НКВД СССР и НКГБ СССР были объединены в единый НКВД СССР.

Задание 6. Решите кроссворд



Вопросы по вертикали:

1. Органы, в функции которых входило пресечение враждебных действий антисоветских элементов, проникавших в войска, борьба со шпионажем и изменой Родине, выполнение особых заданий правительства.
3. Крепость, которая носит название «Бессмертный гарнизон»
4. Человек, разрушающий и выводящий из строя военные или государственные объекты.
6. Подневольный труд, отбываемый в пользу государства самыми тяжкими, с точки зрения государства, преступниками.
8. Насильственное занятие чужой территории военной силой.
11. Начальник оперативных войск НКВД генерал-лейтенант, командующим войсками Московского военного округа в 1940 –ые года.
12. Совокупность мероприятий, направленных на приведение вооружённых сил (ВС) и государственной инфраструктуры (государства) в

военное положение в связи с чрезвычайными обстоятельствами в нём или в мире.

14. Воинское преступление, суть которого, согласно уголовному законодательству СССР, заключалась в тайном или открытом хищении на поле сражения вещей, находящихся при убитых и раненых военнослужащих или гражданских лицах.

16. Советский партийный и государственный деятель. Член Политбюро ЦК ВКП (б) с 1939 года, с 1934 года секретарь ЦК ВКП (б) и член Оргбюро ЦК ВКП (б), член ЦК ВКП (б) с 1930 года. Генерал-полковник (18 июня 1944).

17. Преступная деятельность — выведывание, соби́рание или похищение сведений, составляющих военную или иную государственную тайну, для передачи их другому государству.

19. Лица, ведущие вооруженную борьбу на территории, оккупированной противником, с использованием методов партизанской войны.

Вопросы по горизонтали:

2. Побег с военной службы или уклонение от призыва в армию.
5. Человек, возглавивший в 1939 году в структуру НКВД СССР.
7. Злостное, преднамеренное расстройство или срыв работы при соблюдении видимости выполнения её, скрытое противодействие исполнению.

9. Территория позади фронта, сзади боевой линии.

10. Преступная деятельность бандитов, разбой, грабеж.

13. Документ СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 29 июня 1941 г. , требовавший «создавать партизанские отряды и диверсионные группы по борьбе с частями вражеской армии, для разжигания партизанской войны всюду и везде, для взрыва мостов, дорог, порчи телефонной и телеграфной связи, поджога складов».

15. Автор слов: «О том, с каким самопожертвованием защищали Воронеж воины частей НКВД говорит тот факт, что уже 9 июля (1942 года) нам пришлось 41-й, 233-й и 287-й полки свести в один полк».

18. Вывоз людей, учреждений, имущества из опасных местностей во время военных действий.

РАЗДЕЛ 13. «ОРГАНЫ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В ПОСЛЕВОЕННЫЙ ВОССТАНОВИТЕЛЬНЫЙ ПЕРИОД»

Задание 1. Охарактеризуйте направления деятельности милиции в послевоенный период.

Задание 2. Какие меры были приняты для решения кадровой проблемы в органах внутренних дел в послевоенный восстановительный период.

Задание 3. Охарактеризуйте роль агентуры в деятельности органов милиции в послевоенные годы.

Задание 4. Решите тестовые задания:

1. Во второй половине 50-х – первой половине 60-х годов XX века в развитии ОВД наблюдалась следующая тенденция:

- а) укрепление ОВД через увеличения штатов и повышения профессионализма сотрудников ОВД;
- б) стабилизация системы ОВД;
- в) умаление роли ОВД и передача части правоохранительных функций в руки общественных объединений;
- г) умаление роли ОВД и передача части правоохранительных функций в руки органов государственной безопасности.

2. Какие структурные подразделения входили в состав Министерства охраны общественного порядка во второй половине 60-х годов XX в.:

- а) Главное управление милиции;
- б) Главное управление внутренних дел;
- г) Следственное управление;
- д) Главное управление мест заключения;
- е) все вышеперечисленные.

3. В 1945 - 1956 гг. НКВД - МВД СССР возглавил:

- а) Сергей Никифорович Круглов;
- б) Николай Павлович Дудоров;
- в) Николай Анисимович Щелоков.

4. В принятом 12 марта 1954 года постановлении ЦК КПСС "Об основных задачах МВД" отмечалось:

- а) что милиция плохо борется с преступностью, хищениями, спекуляцией и хулиганством, в результате чего во многих регионах уровень преступности остается высоким;
- б) что в милиции имеются многочисленные факты произвола, нарушений законности, необоснованных арестов и задержаний граждан, высока преступность среди личного состава;
- в) что милиция не пользуется уважением среди населения, слабо опирается на общественность;
- г) все вышеперечисленное.

5. В апреле 1949 года из МВД в МГБ были переданы:

- а) пограничные войска и милиция;
- б) Государственное хранилище ценностей (ГОХРАН);
- в) войска по охране особо важных объектов промышленности и железных дорог;
- г) внутренние войска и транспортная милиция.

6. Какие управления были образованы в составе ГУМ?

- а) Управление милицейской службой;
- б) Управление БХСС;
- в) Управление уголовного розыска;
- г) все вышеперечисленное.

7. Когда решением Совета Министров СССР на милицию была возложена охрана объектов торговли и учреждений предприятий промышленности?

- а) май 1952 г.;
- б) июнь 1952 г.;
- в) октябрь 1952 г.;
- г) ноябрь 1952 г.

8. Чему отводилась значительная роль в подготовке кадров в послевоенный период?

- а) Министерству государственной безопасности
- б) Министерству внутренних дел
- в) отделам кадров
- г) криминалистическим музеям

9. При Главном управлении милиции в качестве самостоятельной структурной единицы создается:

- а) Криминалистический музей;
- б) Научно-исследовательский институт криминалистики;
- в) Управление исправительно-трудовых лагерей;
- г) Управление уголовного розыска.

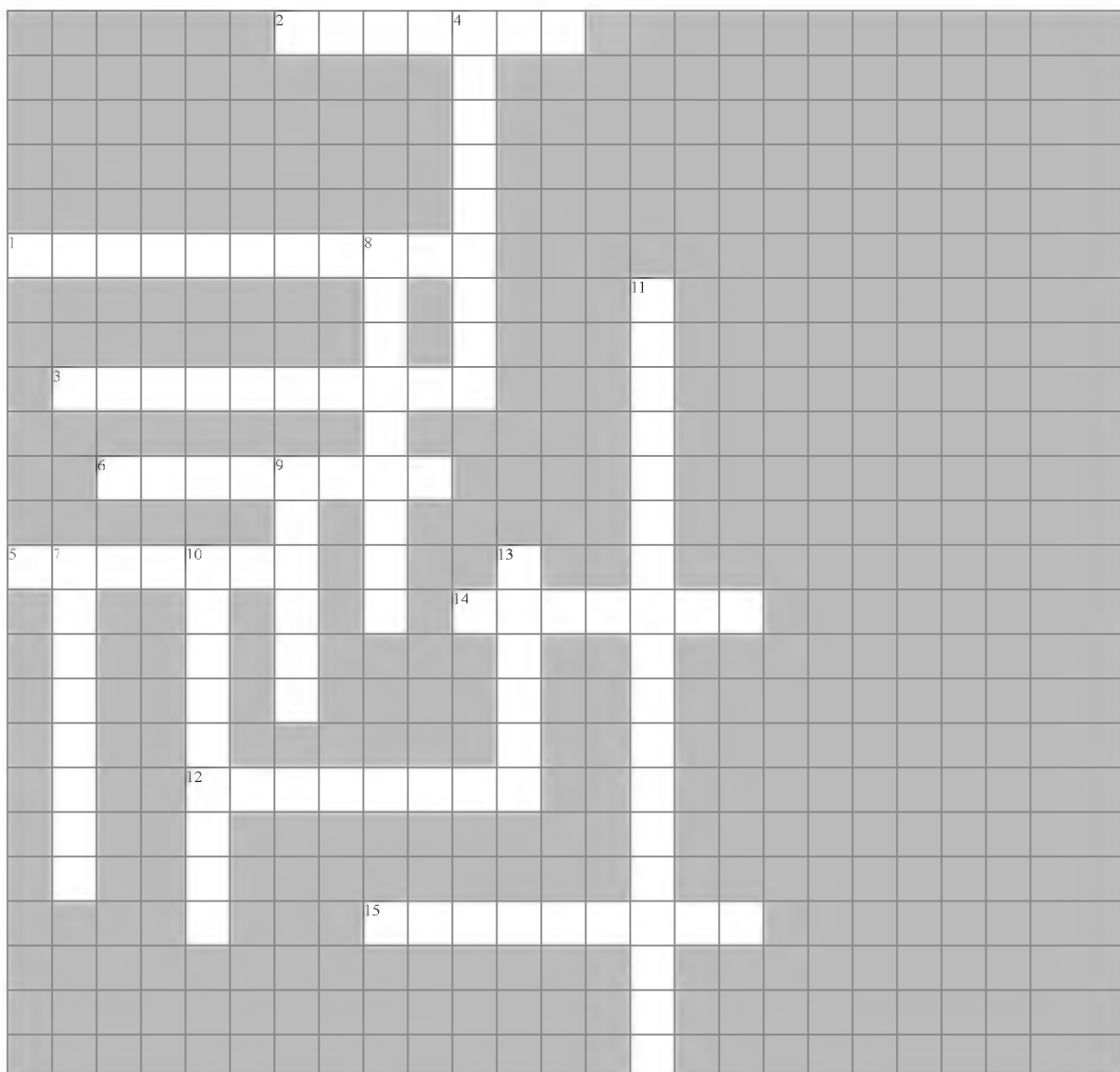
10. В каких городах были созданы «особые тюрьмы» для особо-опасных государственных преступников?

- а) Владимир, Александровка, Верхнеуральск;
- б) Владимир, Москва, Санкт-Петербург;
- в) Александровка, Нижний Тагил, Волгоград;
- г) Владимир, Магадан, Нижний Новгород.

11. Какие изменения были введены приказом НКВД СССР от 29 сентября 1945 г. в Положении о трудовом использовании военнопленных?

- а) увеличен рабочий день;
- б) для военнопленных рядового состава труд был обязательным
- в) для военнопленных рядового и младшего начальствующего состава труд был обязательным;
- г) военнопленным выплачивалось трудовое пособие.

Задание 5. Решите кроссворд



Вопросы по вертикали:

4. Кодовое наименование операции советских партизан, проводившейся с 3 августа по 15 сентября 1943 года на оккупированной территории РСФСР.

7. Министр государственной безопасности в 1946 году, который в качестве начальника СМЕРШ РККА был тесно связан с наркомом обороны Сталиным и доказал ему свою преданность.

8. Люди, придерживающиеся теории, представляющей собой развитие марксизма на основе взглядов, изложенных Львом Троцким и другими лидерами Левой оппозиции в 1920—1930-е год.

9. Российский революционер грузинского происхождения, советский политический, государственный, военный и партийный деятель, Генералиссимус Советского Союза.

10. Наказание, карательная мера, применяемая государственными органами с целью защиты и сохранения существующего строя.

11. Музеи, которым отводилась большая роль в подготовке кадров и которые выполняли роль научных и учебно-методических центров

13. Советский государственный деятель. Первый секретарь ЦК КПСС с 1953 по 1964 годы, Председатель Совета Министров СССР с 1958 по 1964 годы. Герой Советского Союза, трижды Герой Социалистического Труда.

Вопросы по горизонтали:

1. Поведение, свойственное паникерам.
2. Человек, возглавлявший НКВД –МВД СССР в 1956 - 1960 гг.
3. Скупка и перепродажа частным лицам продуктов, товаров широкого потребления, имущества, ценностей и т. п. с целью наживы.

5. Подневольный труд, отбываемый в пользу государства самыми тяжкими, с точки зрения государства, преступниками.

6. Частичное или полное освобождение от судебного наказания, производимое верховной властью.

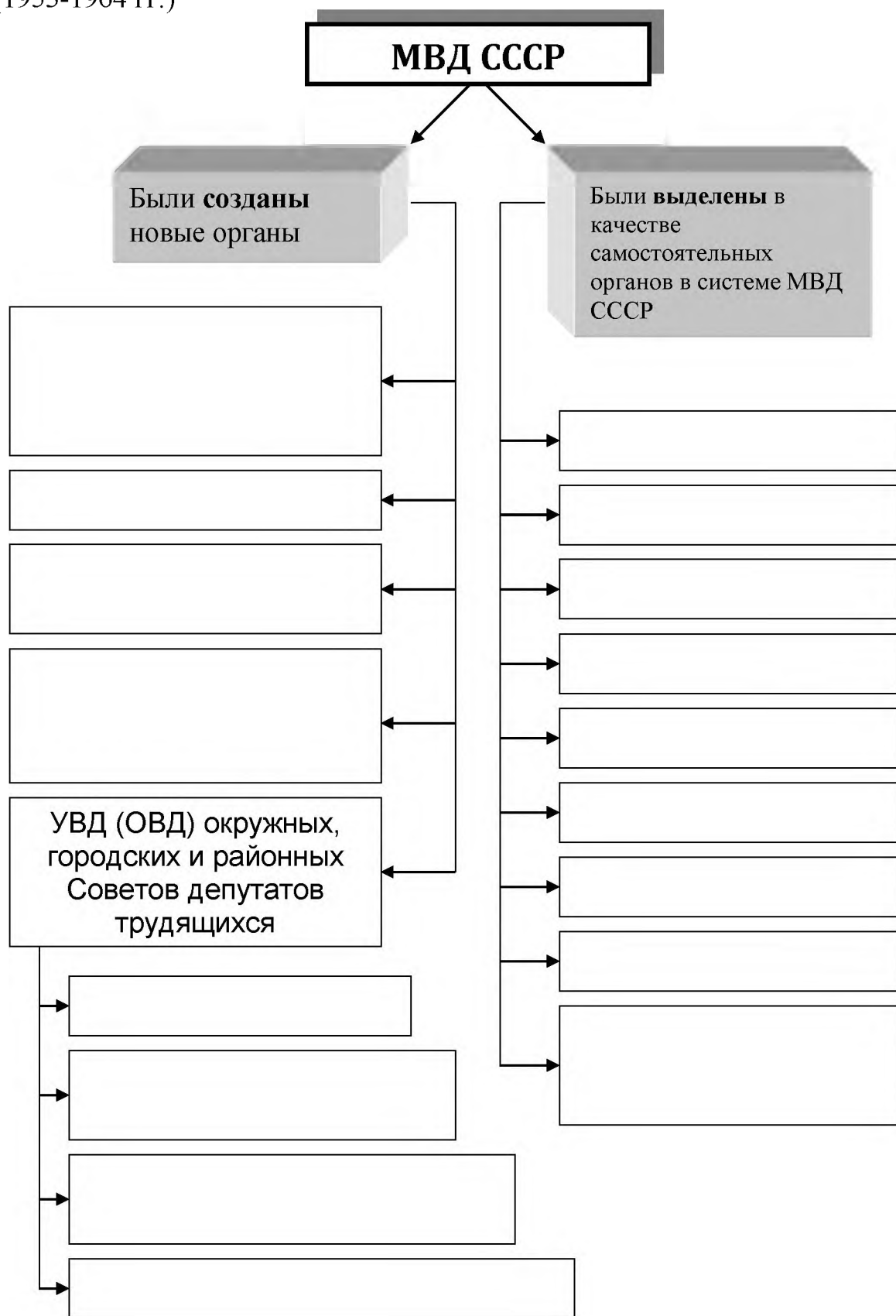
12. Бывший командир дивизии Герой Советского Союза, назначенный в 1949 г. начальником управления милиции Ленинграда.

14. Человек, возглавлявший НКВД – МВД СССР в 1945 - 1956 гг.

15. Люди свободного мышления, заключающего в себе теории и взгляды, которые выступают за ликвидацию любого принудительного управления и власти человека над человеком.

РАЗДЕЛ 14. РЕФОРМА ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В ПЕРИОД «ОТТЕПЕЛИ»

Задание 1. Заполните схему: ОВД в период «хрущевский оттепели» (1953-1964 гг.)



Задание 2. Охарактеризуйте социально-материальное обеспечение сотрудников милиции в 50-60 годы XX века.

Задание 3. Решите тестовые задания:

1. Система органов «Особого совещания» НКВД была упразднена:

- а) 1945 г. в связи с окончанием Великой Отечественной войны;
- б) 1946 г. в связи с преобразованием НКВД в МВД;
- в) 1953 г., после смещения и ареста Л.П. Берия.

2. 5 марта 1953 г. Министерство внутренних дел и Министерство государственной безопасности объединяются в одно министерство - МВД СССР. Кто его возглавил:

- а) Н.С. Хрущев;
- б) Г.М. Маленков;
- в) Л.П. Берия.

3. Когда был подписан приказ № 0068 за грифом совершенно секретно «О запрещении применения к арестованным каких-либо мер принуждения и физического воздействия»:

- а) 4 апреля 1953 г.
- б) 18 марта 1953 г.
- в) 1 сентября 1953 г.

4. Когда в соответствии с Указом Президиума ВС СССР «О предоставлении права производства предварительного следствия органам охраны общественного порядка» создается следственный аппарат системы МВД:

- а) 5 апреля 1963 г.;
- б) 6 апреля 1963 г.;
- в) 10 апреля 1963 г.

5. Когда был арестован Л.П. Берия?

- а) май 1953 г.;
- б) июнь 1953 г.;
- в) октябрь 1953 г.;
- г) декабрь 1953 г.

6. Когда был принят Указ об упразднении органа внесудебной репрессии – Особого Совещания?

- а) 1 сентября 1955 г.;
- б) 3 июля 1953 г.;
- в) 1 сентября 1954 г.;
- г) 1 сентября 1953 г.

7. При Совете Министров Союза ССР был образован:

- а) Кадровый отдел;
- б) Тюремный отдел;
- в) Комитет государственной безопасности;
- г) Штаб Министерства внутренних дел.

8. Кто был назначен на должность Министра внутренних дел РСФСР?

- а) Н.П. Стаханов;
- б) А.Н. Косыгин;
- в) Л.М. Каганович;
- г) В.М. Молотов.

9. В апреле 1957 г. из МВД в МГБ были переданы:

- а) внутренние войска;
- б) пожарные войска;
- в) пограничные войска;
- г) отдел БХСС.

10. В октябре 1958 г. коллегия рассмотрела вопрос о дальнейшем совершенствовании центрального аппарата и предложила:

- а) упразднить контрольную инспекцию;
- б) упразднить 4-й спецотдел (режим и надзор за спецпоселенцами и ссыльными), а функции возложить на ГУМ;
- в) упразднить организационное управление с возложением его функций на Отдел кадров;
- г) объединить ГУИТК и Тюремный отдел в единое ГУИТУ;
- д) упростить структуру Главных управлений, управлений и отделов МВД;
- е) все вышеперечисленное.

11. Когда было упразднено МВД СССР?

- а) 13 января 1960 г.;
- б) 13 января 1962 г.;
- в) 13 февраля 1960 г.;
- г) 13 февраля 1962г.

12. С именем С.Г. Серебрякова связано:

- а) ликвидация системы лагерей;
- б) борьба и последующая ликвидация уголовно-бандитствующих группировок среди осужденных;
- в) переход к исполнению наказаний в НТК;
- г) все вышеперечисленное.

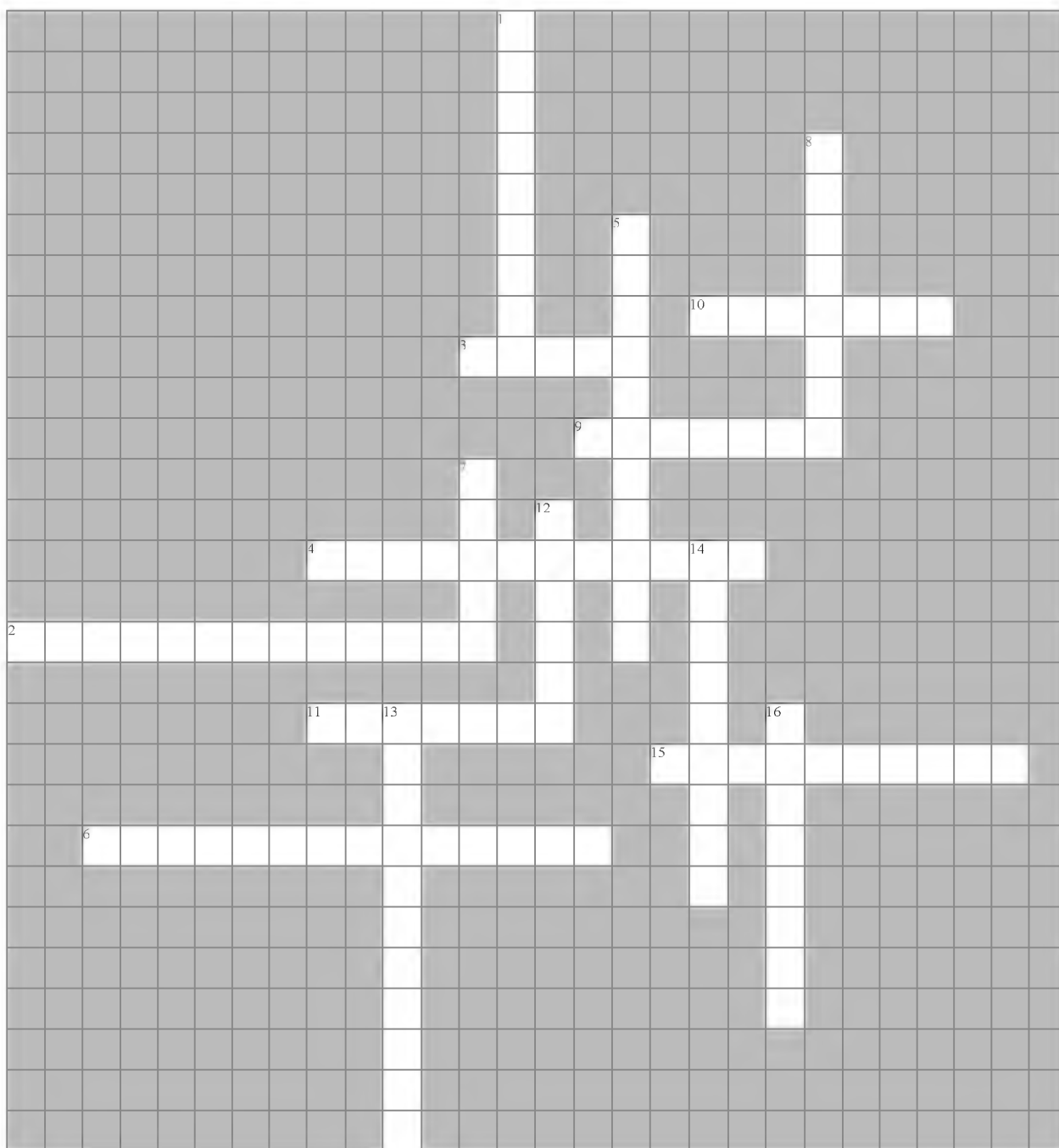
13. 1958 г. в дополнение к имевшейся форменной одежде было введено:

- а) открытый китель и рубашка;
- б) открытый китель и летнее пальто;
- в) рубашка с галстуком и летнее пальто
- г) открытый китель, рубашка с галстуком и летнее пальто для начальствующего состава.

14. Кто возглавил Министерство охраны общественного порядка РСФСР?

- а) В.С. Тикунов
- б) Н.П. Дудоров
- в) В.В. Бакатин
- г) И.А. Серов

Задание 4. Решите кроссворд



Вопросы по вертикали:

1. Люди, придерживающиеся теории, представляющей собой развитие марксизма на основе взглядов, изложенных Львом Троцким и другими лидерамилевой оппозиции в 1920—1930-е годы.
5. Преступники, отбывшие наказание и вновь совершающие преступление
7. Руководить МВД СССР, принявший наряду с Н.С. Хрущевым и Георгием Максимилиановичем Маленковым участие в борьбе за власть в государстве.
8. Министром внутренних дел РСФСР, кадровый военный, с 1942 по 1952 год возглавлявший пограничные войска СССР, затем назначенный

заместителем министра государственной безопасности, а в марте 1953 года - начальником Главного управления милиции МВД СССР.

12. Начальник главных управлений и управлений войск.

13. Чье имя носила дивизия, которая была оставлена часть как внутренних войск.

14. Люди свободного мышления, заключающего в себе теории и взгляды, которые выступают за ликвидацию любого принудительного управления и власти человека над человеком.

16. В каком месяце проходил XXII съезд компартии, определивший в новой программе политическую линию развития страны на ускоренное построение коммунистического общества, постановил перед обществом задачу - ликвидации преступности и причин, ее порождающих.

17. Набор продуктов питания в количестве и ассортименте по установленным нормам на сутки, несколько дней, месяц и другие сроки.

Вопросы по горизонтали:

2. Освобождение от жёстких ограничений, государственного регулирования и контроля; политика идеологической свободы и т. п. в условиях свободного рынка.

3. Целенаправленное причинение мучений как физического, так и психологического характера с целью получения информации, наказания либо получения патологического удовлетворения.

4. С 1954 года по 1991 год тюрьма являлась следственным изолятором КГБ СССР. В ней содержались во время следствия многие известные советские диссиденты.

6. Социальное явление полного отстранения несовершеннолетнего от семьи, сопряженная с утратой места жительства и занятий.

9. Руководитель Министерства охраны общественного порядка РСФСР вплоть до воссоздания общесоюзного министерства, ставший первым за советский период министром, имевшим высшее юридическое образование.

10. Низкая папаха, головной убор кубанских казаков, получивший массовое распространение с времён Гражданской войны в России.

11. Министр внутренних дел СССР, направивший в инстанции письмо о необходимости укрепления внутренних войск и повышении их боеготовности.

15. Человек, разрушающий и выводящий из строя военные или государственные объекты.

РАЗДЕЛ 15. УКРЕПЛЕНИЕ СИСТЕМЫ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ 60-Х - 80-Е ГОДЫ

Задание 1. Охарактеризуйте основные особенности в деятельности ОВД в 60-х - 80-х годах XX века.

Задание 2. Охарактеризуйте особенности подготовки кадров для органов внутренних дел во второй половине 60-80 гг. XX века

Задание 3. Охарактеризуйте деятельность Николая Анисимовича Щелокова на посту министра МООП – МВД СССР.

Задание 4. Решите тестовые задания:

1. Первая половина 80-х годов XX в. в ОВД характеризуется:

- а) крупномасштабной чисткой кадров;
- б) созданием школ, повышающих профессиональный уровень сотрудников ОВД;
- в) упорядочением структуры органов внутренних дел.

2. Какой орган внутренних дел был образован в структуре центрального аппарата во второй половине 80-х годов XX в.:

- а) отряд милиции особого назначения;
- б) специальный отряд быстрого реагирования;
- в) муниципальная стража.

3. Кто из министров произнес знаменитую фразу: «Милицию должны любить и бояться»:

- а) В.В. Федорчук;
- б) А.В. Власов;
- в) Н.А. Щелоков.

4. В ноябре 1968 г. Указом Президиума ВС СССР Министерство охраны общественного порядка было переименовано в:

- а) МВД СССР;
- б) МГБ СССР;
- в) переименования не произошло.

5. В Июле 1979 г. создаются опорные пункты милиции как центры воспитательной и профилактической работы:

- а) в каждом микрорайоне населенного пункта при ЖЭКах;
- б) в зависимости от уровня преступности в отдельных микрорайонах населенного пункта;
- в) по одному или два в городе.

6. Кто из министров внутренних дел дольше всех пробыл на своем посту:

- а) Н.А. Щелоков;
- б) Р.Г. Нургалиев;
- в) В.А. Колокольцев.

7. Имя Юрия Владимировича Андропова ассоциируется с:

- а) противостоянием МГБ и МВД;
- б) крупномасштабной чисткой кадров в милиции;
- в) борьбой с беловоротничковой преступностью;
- г) сухим законом.

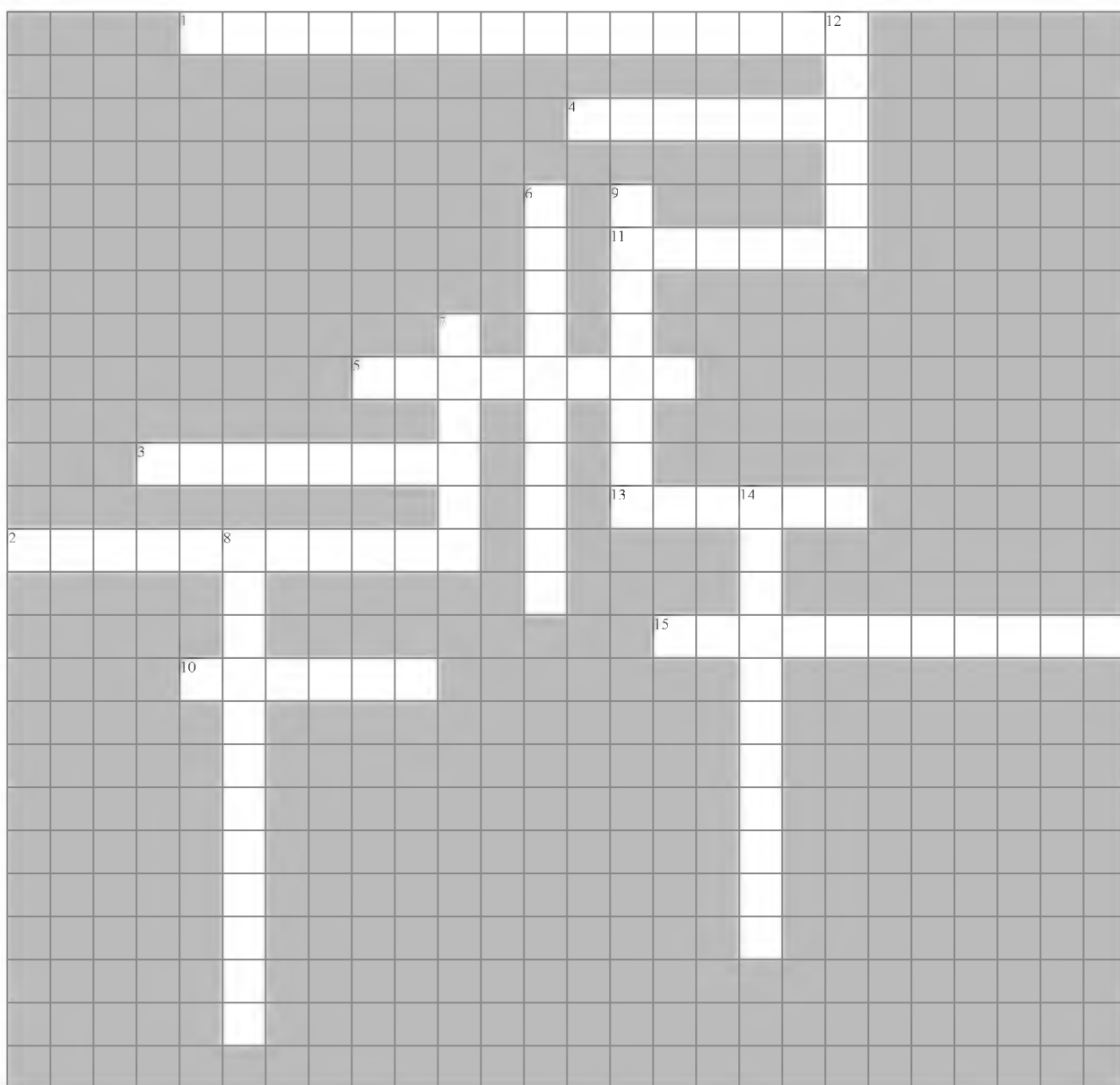
9. В каком году утверждается «Положение о советской милиции»?

- а) 1972 г.;
- б) 1973 г.;
- в) 1974 г.;
- г) 1975 г.

10. В задачи Советской милиции входило:

- а) обеспечение общественного порядка, предупреждение и пресечение преступлений и других правонарушений;
- б) охрана социалистической собственности, прав и законных интересов гражданских предприятий, организаций и учреждений от преступных посягательств и иных антиобщественных действий;
- в) своевременное и полное раскрытие преступлений;
- г) все вышеперечисленное.

Задание 5. Решите кроссворд.



Вопросы по вертикали:

6. Скупка и перепродажа частным лицам продуктов, товаров широкого потребления, имущества, ценностей и т. п. с целью наживы
7. В каком городе проходили Летние Олимпийские игры в 1980 году?
8. В Советском Союзе в 1961 - 1990 годах выборный общественный орган, для предупреждения правонарушений и проступков, наносящих вред обществу, воспитание методом убеждения и общественного воздействия, на уровне посёлка, села, домоуправления, улицы, предприятия, коллективного хозяйства.
9. Государственный деятель, организовавший в первой половине 1980-х гг. «крупномасштабную чистку» кадров в милиции

12. В каком месяце Указом Президиума Верховного Совета было ликвидировано Министерство внутренних дел СССР.

15. Должностное лицо, оценивающее доказательства по своему внутреннему убеждению, основанному на всестороннем, полном и объективном рассмотрении всех обстоятельств дела в их совокупности, руководствуясь законом и «социалистическим правосознанием».

Вопросы по горизонтали:

1. Служба, образованная в целях улучшения работы по предупреждению преступлений в 1974 году в органах внутренних дел.

2. Масштабные перемены в идеологии, экономической и политической жизни СССР во второй половине 1980-х годов.

3. Министр внутренних дел СССР в 1982-1986 гг.

4. Генерал-полковник, возглавлявший МВД СССР и МВД СССР до 1976 года.

5. Должностное лицо, осуществлявшее надзор за исполнением законов при производстве дознания и предварительного следствия.

10. Автор слов: «причины живучести нарушений законности, служебной дисциплины состоят в том, что эти позорные явления не всегда получают принципиальную оценку, не везде предаются в коллективе широкой гласности, вокруг них не создается обстановка непримиримости и нетерпимости».

11. В каком месяце Указом Президиума ВС СССР Министерство охраны общественного порядка было переименовано в МВД СССР.

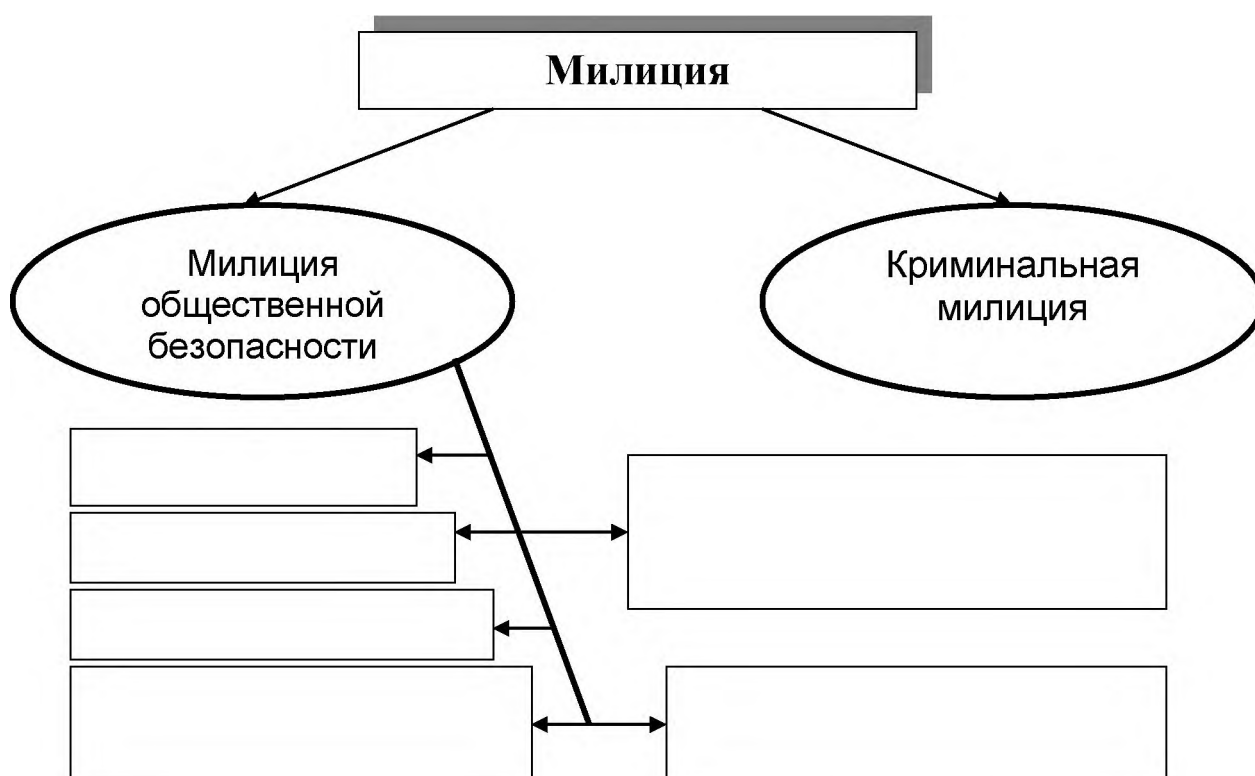
13. Автор слов: «Вы слишком увлеклись борьбой с беловоротничковой преступностью».

14. Российский процессуалист, который не только впервые обосновал оптимальность вневедомственной модели построения следственного аппарата, но и выдвинул детально проработанное предложение о создании единого Следственного комитета при Совете Министров СССР.

РАЗДЕЛ 16. ОРГАНЫ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОГО ОБЩЕСТВА

Задание 1. Сформулируйте определение советской милиции и определите ее основные задачи по Закону СССР «О советской милиции» от 6 марта 1991 г.

Задание 2. Заполните схему. Виды милиции по Закону РСФСР «О милиции» от 18 апреля 1991 г.



Задание 3. Определите правовую основу деятельности органов внутренних дел на современном этапе.

This image shows a full page of blank white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page, providing a template for writing or drawing. There are no margins, text, or other markings present.

Задание 6. Участковый уполномоченный полиции Иванов, обходя обслуживаемый участок в форменной одежде и с табельным оружием, повернул на ул. Щорса г. Белгорода и увидел, что двое мужчин взламывают дверь магазина «Продукты». Между сотрудником полиции и гражданами было около 25 метров. Один из взломщиков, увидев полицейского, достал из кармана нож и со словами: «Это последнее, что ты видел в своей жизни...» стал приближаться к нему. Сотрудник полиции Иванов без предупреждения произвел прицельный выстрел на поражение. Правомерны ли действия сотрудника полиции?

Задание 7. 15 мая 2014 года участковый уполномоченный полиции Севастьянов И.С. в поселке Дубовое стал очевидцем ссоры соседей Каменева А.В. и Шевченко И.К. В процессе ссоры Каменев А.В. неожиданно нанес Шевченко И.К. один удар ножом в живот. Когда Каменев А.В. замахнулся для нанесения второго удара, Севастьянов И.В., без предупреждения, открыл огонь на поражение из табельного оружия пистолета ПМ, причинив Каменеву А.В. тяжелое ранение, от которого тот впоследствии скончался. Правомерны ли действия сотрудника полиции?

Задание 8. В магазине «Магнит», расположенном по ул. Горького г. Белгород между покупателем Петровым И.С. и продавцом Крюковой А.С. возник конфликт из-за неправильно данной сдачи. Гр-н Петров И.С начал оскорблять продавца грубой нецензурной бранью. Находящийся в магазине сотрудник полиции Васькин Д.К. сделал замечание гр-ну Петрову И.С. В ответ Петров И.С. начал оскорблять сотрудника полиции, охранника магазина, стоявших рядом граждан, также пытавшихся успокоить его, затем ударом руки сбил с сотрудника полиции головной убор. Васькин Д.К. применил физическую силу, а затем специальное средство - наручники в положении «руки сзади», после этого записал данные очевидцев, охранника, продавца, вывел нарушителя из магазина и доставил его в отдел полиции. Правомерны ли действия сотрудника полиции?

Задание 9. Около трех часов ночи, во время проведения оперативно-розыскных мероприятий в лесопарке, нарядом полиции был обнаружен мужчина, который бежал по лесопарку. Сержант полиции Сергеев С.С. окликнул мужчину, но тот только ускорил бег. Сергеев С.С. предположил, что мужчина совершил противоправное действие и теперь пытается скрыться от сотрудников полиции. Сергеев С.С. еще два раза окликнул убегающего мужчину, но увидев что тот не реагирует произвел прицельный выстрел и ранил мужчину в ногу. Им оказался Петров В.Н., который страдает бессонницей и каждую ночь занимается спортом в лесопарке, расположенном около его дома. Петров В.Н. был в наушниках и слушал музыку, поэтому он не услышал сержанта полиции Сергеева С.С. Так как в лесопарке было темно, то он и не видел сотрудника полиции. Правомерны ли действия сотрудника полиции?

Задание 10. Кудрявцев жил в квартире на первом этаже и под окнами держал свою автомашину. Чтобы в ночное время оградить эту дорогостоящую вещь от посягательств, он, ложась спать, едва заметно опутывал ее электропроводом. Через окно Кудрявцев протягивал этот провод в комнату и подключал к электросети. Однажды рано утром соседка Кудрявцева вывела своего четырехлетнего сына на прогулку и не заметила, как он подбежал к машине и стал дергать электропровод. Кудрявцев еще не успел выключить свое устройство из сети, и ребенок погиб. Будучи привлеченным к ответственности, Кудрявцев утверждал, что в смерти ребенка виновата его мать, которая не следила за ним, хотя прекрасно знала и одобряла такой способ охраны автомашины. Законны ли действия гражданина Кудрявцева?

Задание 11. Сотрудник полиции Ставров А.Л., стал очевидцем того, как пьяный хулиган из окна своей квартиры открыл огонь из охотничьего ружья по прохожим и ранил 2-х человек Ставров А.Л., после предупреждения, произвел несколько выстрелов по преступнику, но тот находился за проемом окна. Внезапно стрельба прекратилась, преступник высунулся из окна и крикнул: «Сейчас вы еще получите!». В этот момент полицейский произвел прицельный выстрел и смертельно ранил преступника. Правомерны ли действия сотрудника полиции?

Задание 12. Наряд полиции заметил группу несовершеннолетних подростков, распивающих спиртные напитки. На требования сотрудников полиции прекратить правонарушение они ответили грубой нецензурной бранью, а один из них замахнулся для удара полицейского. Сотрудник полиции в отношении данного подростка применил специальное средство наручники. Все подростки для разбирательства были доставлены в отдел полиции. Правомерны ли действия сотрудников полиции?

Задание 13. Решите тестовые задания:

1. Закон СССР «О милиции» был принят в:

- а) июнь 1990 г.;
- б) июль 1989 г.;
- в) март 1991 г.

2. Какие структурные подразделения не входили в центральный аппарат МВД России в 2002 г.:

- а) служба общественной безопасности;
- б) федеральная миграционная служба;
- в) служба криминальной милиции;
- г) служба внешней разведки.

3. Федеральный закон «О полиции» был принят:

- а) 7 февраля 2011 г.;
- б) 1 марта 2011 г.;
- в) 7 июня 2011 г.;
- г) 1 августа 2011 г.

Основным критерием оценки деятельности сотрудников органов внутренних дел согласно ФЗ «О полиции» является:

- а) показатели деятельности по основным направлениям по сравнению с аналогичным периодом прошлого года;
- б) уровень раскрываемости преступлений в государстве;
- в) общественное мнение.

5. Выберите из списка фамилии тех людей, которые занимали пост министра внутренних дел:

- а) В.П. Баранников;
- б) А.Ф. Дунаев;
- в) В.Ф. Ерин;
- г) А.С. Куликов;
- д) С.В. Степашин;
- е) В.Б. Рушайло;
- ж) Б.В. Грызлов;
- з) Р.Г. Нургалиев;
- и) В.А. Колокольников.

6. Какие структурные подразделения не входят в систему МВД России:

- а) уголовно-исполнительная система;
- б) противопожарная служба;
- в) служба по борьбе с наркотиками;
- г) медицинские вытрезвители;
- д) Следственный департамент.

7. Партнерская модель взаимоотношения полиции и общества предполагает:

- а) доминанту власти над обществом;
- б) служение обществу и ориентир на сотрудничество с институтами гражданского общества и гражданами;
- в) доминанту общества над властью.

8. Основными принципами деятельности полиции являются:

- а) соблюдение прав и свобод граждан;
- б) законность;
- в) правомерность;
- г) беспристрастность;
- д) открытость и публичность;
- е) обеспечение общественного доверия и поддержки граждан;
- ж) взаимодействие и сотрудничество;
- з) использование достижений науки и техники, современных технологий и информационных систем.

9. Основными задачами криминальной милиции – органа дознания являются:

- а) выявление, предупреждение, пресечение и раскрытие преступлений, по делам, о которых производство предварительного следствия обязательно;
- б) организация и осуществление розыска лиц;
- в) оказание содействия милиции общественной безопасности в исполнении возложенных на нее обязанностей;
- г) все вышеперечисленное.

10. Основные задачи милиции общественной безопасности:

- а) обеспечение безопасности личности, общественной безопасности;
- б) охрана собственности, общественного порядка;
- в) выявление, предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений;
- г) раскрытие преступлений, по делам, по которым производство предварительного следствия не обязательно;
- д) розыск отдельных категорий лиц;
- е) оказание содействия криминальной милиции в выполнении возложенных на нее обязанностей;
- ж) все вышеперечисленное.

11. Система органов внутренних дел на транспорте включает в себя:

- а) Главное управление внутренних дел на транспорте МВД РФ;
- б) управления, отделы внутренних дел на транспортных магистралях (УВД, ОВДТ);
- в) линейные отделы, отделения, пункты милиции на железнодорожных станциях, в аэропортах, водных портах (ЛОВДТ);
- г) все вышеперечисленное.

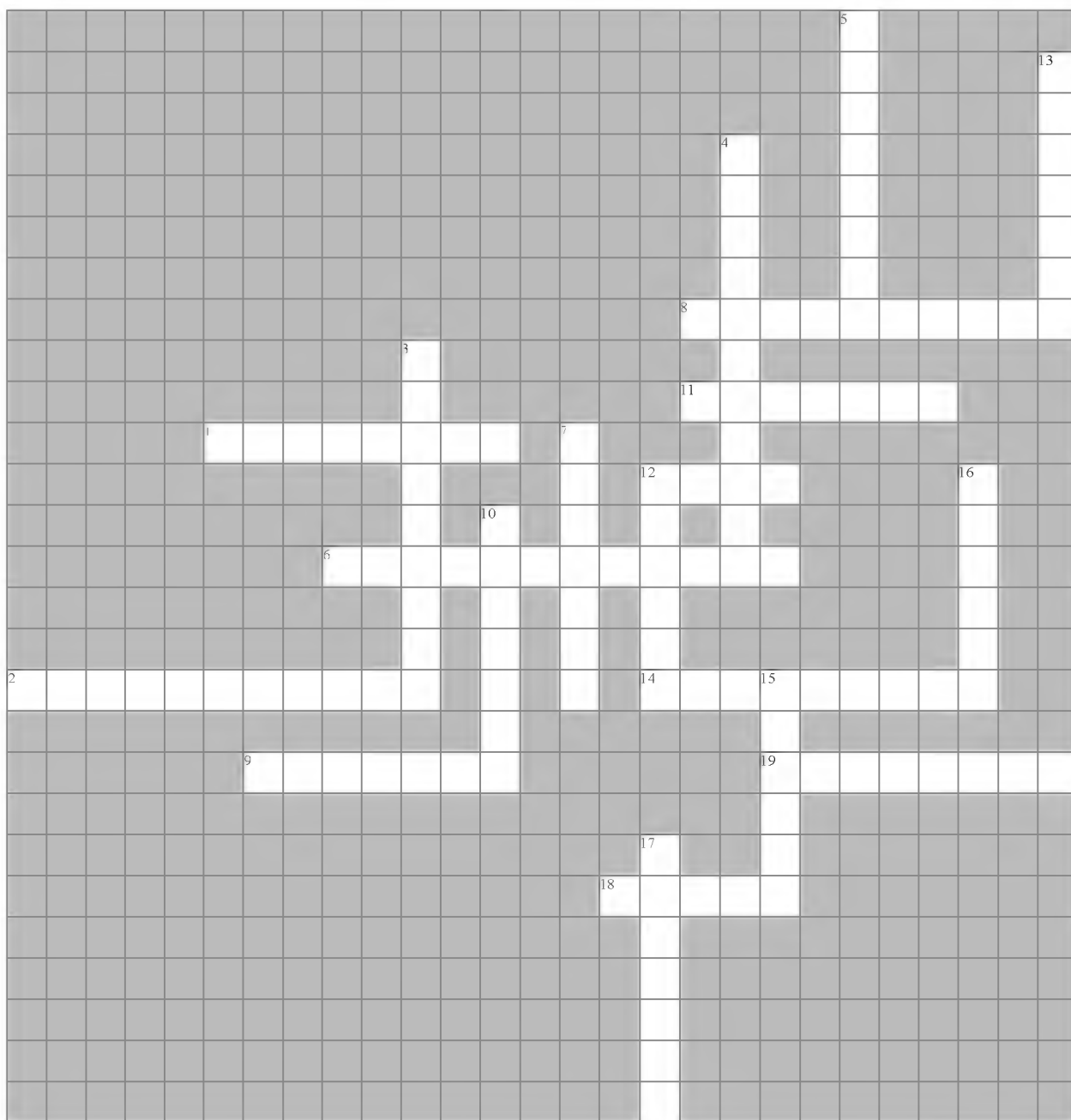
12. Чему посвящена Глава 3 ФЗ «О полиции»?

- а) Принципам деятельности полиции
- б) Обязанностям и правам полиции
- в) Правовому положению сотрудника полиции
- г) Службе в полиции

13. В какой главе ФЗ «О полиции» закреплено применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия?

- а) Глава 2
- б) Глава 4
- в) Глава 5
- г) Глава 6

Задание 14. Решите кроссворд.



Вопросы по вертикали:

3. Первый заместитель Министра юстиции Российской Федерации.
4. Социально-экономическое явления, при котором часть рабочей силы не занята в производстве товаров и услуг.
5. Заместитель Министра внутренних дел Российской Федерации, генерал-полковник полиции.
10. Название органов правопорядка в Российской Республике после Февральской революции, а затем в СССР после октябрьской революции и четырёх социалистических странах: Болгарии, Польше, Румынии и Югославии.
13. Министр внутренних дел в России в 2001-2004 г.г.

15. Заместитель Министра внутренних дел Российской Федерации, генерал-майор внутренней службы, Генерал-полковник полиции..
16. Министр внутренних дел в России в 1991 г.
17. Министр внутренних дел в России в 1995-1998 г.г.

Вопросы по горизонтали:

1. Детектор лжи.
2. Министр внутренних дел Российской Федерации с 21 мая 2012 года.
3. Министр внутренних дел Российской Федерации в 1992-1995 гг.
6. Милиция, основными задачами которой были выявление, предупреждение, пресечение и раскрытие преступлений, по делам, о которых производство предварительного следствия обязательно; организация и осуществление розыска лиц; оказание содействия милиции общественной безопасности в исполнении возложенных на нее обязанностей.
7. Министр внутренних дел России в 1999-2001 г. г.
8. Министр внутренних дел России в 1990-1999 г.г.
9. Составная часть единой централизованной системы Министерства внутренних дел Российской Федерации, предназначенная для охраны общественного порядка.
11. Первый заместитель Министра внутренних дел Российской Федерации.
12. Первый Президент Российской Федерации.
14. Министр внутренних дел в России в 2004-2012 г.г.
18. Статс-секретарь - заместитель Министра внутренних дел Российской Федерации.
19. Министр внутренних дел в России в 1998-1999 г.г.