

Министерство внутренних дел Российской Федерации

Тюменский институт повышения квалификации
сотрудников МВД России

**Российская полиция: история и современность
(к 300-летию российской полиции)**

Сборник статей

Тюмень
2018

УДК 351.741(091)

ББК 67.3(2 Рос)

Р 76

Рекомендовано к изданию редакционно-издательским советом
Тюменского института повышения квалификации
сотрудников МВД России

Р 76 **Российская** полиция: история и современность
(к 300-летию российской полиции): сборник статей.
Тюмень: Тюменский институт повышения квалифи-
кации сотрудников МВД России, 2018. 260 с.
ISBN 978-5-93160-265-3

В сборнике представлены научные статьи по исто-
рии российской полиции, подготовленные профессорско-
преподавательским составом института, сотрудниками дру-
гих образовательных и научных организаций МВД России,
учеными иных образовательных организаций.

УДК 351.741(091)

ББК 67.3(2 Рос)

ISBN 978-5-93160-265-3

© ФГКУ ДПО «ТИПК МВД России», 2018

Редакционная коллегия

Иоголевич В.А., начальник Тюменского института повышения квалификации сотрудников МВД России, заслуженный работник высшей школы Российской Федерации, кандидат технических наук, доцент – председатель коллегии.

Ванюшин Я.Л., заместитель начальника Тюменского института повышения квалификации сотрудников МВД России по научной работе, кандидат юридических наук, доцент – заместитель председателя коллегии.

Члены редакционной коллегии:

Абрамовский А.А., заведующий кафедрой теории права и уголовно-правовых дисциплин Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Челябинский филиал), доктор исторических наук.

Анисин А.Л., начальник кафедры философии, иностранных языков и гуманитарной подготовки сотрудников органов внутренних дел Тюменского института повышения квалификации сотрудников МВД России, доктор философских наук, доцент.

Деккерт Д.В., старший преподаватель кафедры философии, иностранных языков и гуманитарной подготовки Тюменского института повышения квалификации сотрудников МВД России, кандидат педагогических наук.

Доцкевич М.В., ученый секретарь ученого совета Тюменского института повышения квалификации сотрудников МВД России, кандидат юридических наук, доцент.

Карнаухова Е.В., старший редактор редакционно-издательского отделения научно-исследовательского и редакционно-издательского отдела Тюменского института повышения квалификации сотрудников МВД России, кандидат юридических наук.

Соловьев К.А., начальник научно-исследовательского и редакционно-издательского отдела Тюменского института повышения квалификации сотрудников МВД России, кандидат юридических наук.

Суверов Е.В., профессор кафедры теории и истории права и государства Барнаульского юридического института МВД России, доктор исторических наук, профессор.

Содержание

Анисин А.Л. Российская полиция в истории России и в историческом сознании россиян	6
---	---

Раздел 1. История полиции России:

структурно-правовой аспект и атрибутика.....	21
---	-----------

Анисина С.С. Историческая трансформация управленческих структур полицейских органов в России (период VIII – начала XX вв.).....	21
--	----

Петров А.В. Правовые основы организации и деятельности народной милиции Временного правительства	35
---	----

Гусак В.А. Преобразование структуры и функций милиции в период Великой Отечественной войны (1941-1945 гг.)	53
---	----

Тищенко В.Г. Оружие в истории отечественного субъекта правоохраны (с середины IX до середины XIX века)	70
--	----

Раздел 2. Становление и развитие отдельных направлений полицейской деятельности в России.....

Емельянов В.М. История формирования паспортной системы в России до 1917 года.....	97
---	----

Каримов Р.Д. Зарождение охранно-конвойной службы в правоохранительной системе Российского государства	108
--	-----

Касницкая И.Ю. Становление и развитие охранно-конвойных подразделений органов внутренних дел Российской Федерации	116
--	-----

Симонова О.С. Основные периоды исторического развития государственного пожарного надзора в России	125
--	-----

Сыпачев А.Ю., Саранчин Д.В. История создания железнодорожной милиции и ее роль в борьбе с хищениями грузов.....	135
--	-----

Раздел 3. Региональные аспекты создания и становления органов правопорядка в дореволюционное и советское время	148
Абрамовский А.А. Создание советского профессионального аппарата по борьбе с преступностью в Челябинском регионе.....	148
Семенченко И.В., Коваль И.И. Опыт создания народной милиции в структуре органов местного самоуправления Оренбуржья в период Февральской революции 1917 года.....	164
Суверов Е.В., Суверов С.Е. Борьба сотрудников органов внутренних дел Тюменской области с преступностью в послевоенный период (1945-1949 гг.).....	179
Байгутлин Р.И. Создание городской полиции в Оренбурге и Уфе в конце XVIII – начале XIX века	187
Доровин С.А. Реорганизация органов западно-сибирской милиции в начале 30-х годов XX века	199
Кириллова А.М. Ведомственная политика в подборе руководящих кадров тюменской милиции в первые годы советской власти (по архивным материалам ГАСПИТО)	207
Крючков В.В. История становления рязанской милиции в первые годы советской власти	224
Пинигин М.Г. Распространение власти административно-полицейских органов на представителей коренных народов Западной Сибири.....	232
Фирсов И.Ф. Основные функции органов милиции Тюменского региона в годы их становления и развития....	239

Анисин А.А.

Российская полиция в истории России и в историческом сознании россиян

Трехсотлетие российской полиции, празднуемое в нынешнем году, ставит нас перед весьма серьезными вопросами, связанными с осмыслением себя в истории. Прежде всего, нельзя не заметить, что сама информация об этом юбилее – как, впрочем, и о многих других юбилейных датах нашей истории – звучит несколько неожиданно не только для непосвященного человека, но и порой для людей, непосредственно причастных к государственной службе. Не праздновалось же ни 200-летие, ни 250-летие полиции, – по причинам, с одной стороны, вполне понятным, а с другой, – совершенно нетерпимым. Эти причины восходят к тому идеологическому насилию над историческим сознанием нашего народа, которое осуществлялось на протяжении всех лет советской власти.

В рамках советской парадигмы отечественной истории не было вообще никакой истории России, а была, например, «История СССР периода феодализма», «История СССР периода капитализма» (наимено-

вания кафедр исторического факультета МГУ до 1992 года) [1]. Для детей при этом издавались учебники, в которых история СССР начиналась с того, что «около полумиллиона лет назад почти вся наша страна была покрыта толстым слоем льда» [2, с. 6], а для их учителей – хрестоматии, например, «по истории СССР 1861-1917 годов» [3]. Иначе говоря, согласно советской историографии, до революции на этой территории была история народов будущего СССР, угнетаемых враждебным государством.

Однако, хотя Советский Союз, по представлениям коммунистических идеологов, каким-то виртуальным образом существовал даже до революции 1917 года, говорить при этом о существовании, хоть бы и виртуальном, советской милиции в дореволюционный период было, конечно, невозможно. Более того, вообще ни о какой преемственности государственной службы для коммунистов и речи быть не могло. «Разрушить до основания», – это были не пустые слова партийного гимна и

не просто хлесткая фраза. Этими словами обозначалась предельно конкретная программа физического уничтожения всей прошлой государственности и полного «обнуления» истории народа и страны.

Эта утопическая цель, разумеется, не могла быть достигнута буквально, тем более что о необходимости присвоения победившим пролетариатом всех материальных богатств, которые создала предшествующая история, говорилось в коммунистической пропаганде с самого начала. А после первого «приступа» революционного энтузиазма «разграбления награбленного» новые хозяева жизни вспомнили о необходимости присвоить и иные богатства, выработанные прошлым, – знания и систему их передачи, художественные ценности и навыки их создания, правопорядок и способы его обеспечения. Очень скоро, помимо «пролетарской сознательности» и «классового чутья», потребовался профессионализм в самых разных сферах деятельности.

Новой власти при строительстве «нового мира» пригодились наработки и дореволюционной медицины, и дореволюционного машиностроения, и так далее, – вплоть до наработок дореволюцион-

ной военной науки. Не всем профессионалам удалось уцелеть в хаосе революции, но их опыт был востребован. Но была одна сфера профессиональной деятельности, в которой разрыв с традицией был принципиально важен и в которой любой намек на преемственность рассматривался как идеологическая диверсия, – это была сфера правоохранительной деятельности.

В результате десятилетий идеологического насилия все сколько-нибудь положительные аспекты деятельности правоохранительных органов в сознании советского человека прочно ассоциировались с советской властью, а милиция получила романтический эпитет «Рожденная революцией» (название телевизионного многосерийного фильма (10 серий) о создании и истории советской милиции, снятого в 1974-1977 годах по заказу Гостелерадио). Слово «полиция» приобрело при этом в «советском» языке устойчивые отрицательные коннотации, притом, прежде всего, в тех случаях, когда речь шла о российском контексте.

Во-первых, это явилось следствием идеологических установок, данных основоположниками марксизма-ленинизма и вошедших даже в словари русского языка как разъяснение

сущности полиции: «Во всех буржуазных республиках, даже наиболее демократических, полиция является главным орудием угнетения масс (как и постоянная армия), залогом всегда возможных поворотов назад к монархии» [4, с. 262]. При этом, говоря о деятельности полиции современных западных стран, все-таки невозможно было совсем скрыть тот факт, что эта деятельность во многом направлена на противодействие уголовной преступности и обеспечение общественной безопасности (хотя, конечно, гораздо больший акцент делался на разгоне полицией рабочих демонстраций). Деятельность же российской дореволюционной полиции в обыденном советском сознании связывалась почти исключительно с «угнетением масс» и с борьбой против революционного движения.

А во-вторых, на формирование отрицательных коннотаций слова «полиция» в советской языковой культуре сильно повлияла пропагандистская разработка темы коллаборационизма на оккупированных территориях в годы Великой Отечественной войны. Те, кто приходил на службу к немецким оккупационным властям, получали нашивки с надписью «Polizei» и такая же надпись была на вывеске соответству-

ющего органа оккупационной администрации. Человек, служащий в полиции, называется по-немецки *der Polizist*, однако, конечно, неспроста обыденным наименованием коллаборационистов стало не это правильное «полицист», а именно нарочито неправильное «полицай», – как если бы врача называли «медицина». Само отрывистое звучание этого слова в контексте русской речи, само открытое пренебрежение правильностью именования, да еще и склонение этого иностранного слова по правилам русского языка выражает здесь негативное отношение к объекту и, более того, – презрение к нему. Наименование коллаборационистов «полицаями» изначально возникло именно как оскорбление, будучи по смыслу синонимом «предателя», а эмоционально оказываясь даже сильнее.

В результате сама параллель между «милиционером» и «полицейским» для человека, воспитанного в советской языковой среде, звучала кощунственно. Единственная сфера культуры, где слова «полиция» и «полицейский» не несли однозначно негативного смысла, это переводные зарубежные детективы. Причина этого уже была указана выше: полиция в этих детективных романах ло-

вила преступников и защищала мирных граждан. Российской дореволюционной полиции в исполнении этой функции официальная советская пропаганда категорически отказывала. Двести лет служения России и ее народу, те двести лет, в которые полицейская служба оформилась в профессиональное занятие и дала уже примеры высокого профессионализма, были представлены советской пропагандой как сплошная «власть тьмы», а весь кадровый состав царской полиции был автоматически отнесен к «врагам трудового народа».

Было бы, впрочем, ошибкой приписывать всю «заслугу» дискредитации полиции в глазах населения исключительно большевикам. Первый страшный удар по тем, кто обеспечивал безопасность жизни и общественный порядок в стране, был нанесен под флагами либерально-демократической Февральской революции. «Те зверства, которые совершались взбунтовавшейся чернью в февральские дни по отношению к чинам полиции, корпусу жандармов и даже строевым офицерам, не поддаются описанию. Они нисколько не уступают тому, что впоследствии проделывали со своими жертвами большевики в своих чрезвычайках», – пишет сви-

детель этих событий, – «городовых, прятавшихся по подвалам и чердакам, буквально раздирали на части, некоторых распинали у стен, некоторых разрывали на две части, привязав за ноги к двум автомобилям, некоторых изрубали шашками» [5, с. 228]. Далее автор отмечает, что «все это Керенский называл в то время “гневом народным”» [5, с. 229], однако совершенно очевидно, что остервенение революционной толпы во многом было следствием той агрессивной антигосударственной пропаганды, которую много лет вели деятели Государственной Думы.

Показательно, что, переходя в своем рассказе к событиям октября 1917 года, Константин Иванович Глобачев отмечает: «Для меня лично в то время, по существу, решительно все равно было, правит ли Россией Керенский или Ленин. Но если рассматривать этот вопрос с точки зрения обывательской, то я должен сказать, что на первых порах новый режим принес обывателю значительное облегчение, которое заключалось в том, что новая власть своими решительными действиями против грабителей поставила в более сносные условия жизнь и имущество обывателя. Но, должен оговориться, это было только на первых

порах...» [5, с. 290]. Прошло совсем немного времени и созданные новой властью органы правопорядка стали использоваться ею для осуществления политических репрессий в несравнимо больших масштабах, чем это происходило до революции. Подавление гражданских свобод, в котором обвиняли дореволюционную полицию, стремительно вышло на качественно новый уровень в деятельности ВЧК, НКВД, ГПУ и иных служб.

Очень горьким, даже трагичным образом большевистское поругание истории вернулось на головы далеких потомков после конца советской власти, когда пропаганда 1990-х огульно объявила всю милицию (уже не советскую, а российскую к тому времени) «оборотнями в погонах». Теперь уже не коммунистическая, а либеральная идеология навязывала массовому сознанию ту же самую установку: органы внутренних дел есть орудие подавления масс, инструмент угнетения народа государственной властью (коммунистическим режимом).

Впрочем, социальная революция конца XX века произошла гораздо менее катастрофично, чем коммунистический переворот, с которого век начался, а потому совсем дис-

кредитовать советскую милицию уже не удалось. Кадровая преемственность в милиции не прерывалась, и в профессиональном сознании сотрудников органов внутренних дел отсутствовал какой бы то ни было разрыв между деятельностью советской и российской милиции. Да и насильственного разрыва с советской массовой культурой тоже не было, а в этой культуре положительный образ милиции, ее борьба с социальным злом и служение интересам народа занимали существенное место.

Все это и ведет к тому, что столетие советской милиции, которое было отмечено 10 ноября 2017 года, было воспринято современными сотрудниками органов внутренних дел как, безусловно, свой праздник, – эти сто лет хотя бы в некоторой мере ощущаются ими как та история, к которой они причастны, а вот информация о том, что российской полиции уже триста лет, чаще всего воспринимается ими только как занимательные сведения о том, к чему они прямого отношения не имеют.

В связи с указанным следует говорить о насущной задаче восстановления целостности исторического сознания граждан современной России, и в том числе – сотрудников российской полиции. По неко-

ему остроумному замечанию, история не столько учит чему-то, сколько спрашивает весьма сурово за невыученные уроки. Для того, чтобы успешно выстраивать стратегию развития полицейской службы в России, совершенно необходимо все наши исторические уроки усвоить, как бы тяжелы они ни были.

Прежде всего, перед ведомственной исторической наукой стоит масштабная задача изучения истории дореволюционной российской полиции. Празднуемый нами трехсотлетний юбилей является, конечно, прекрасным поводом активизировать такую научную работу. На протяжении всего советского периода дореволюционная история полиции изучалась крайне мало и крайне тенденциозно, но в 1990-е и особенно в 2000-е годы исследований, посвященных этой теме, появлялось все больше. Однако и до сих пор недостаток объективных научных данных о реалиях полицейской службы в XVIII и XIX веках очень остро ощущается.

А результаты такого внимательного научного изучения хорошо было бы донести до массового сознания в доступной ему форме, – телевизионный сериал о буднях провинциальной полиции, например, XIX века подошел бы для этих целей наилучшим образом.

Следующая задача, по-следовательно вытекающая из восстановления исторической правды о дореволюционной полицейской службе, состоит в формировании исторически целостного облика российских органов внутренних дел. При этом важно раскрыть не только те стороны исторического развития правоохранительной службы, которые являются предметом законной гордости российских стражей правопорядка, но и те негативные моменты, которые так или иначе присутствовали в их деятельности. Важно проанализировать истоки и причины таких негативных проявлений в прошлом, с тем чтобы избежать подобного в нашем настоящем и будущем. Несмотря на очень существенные политические, социальные и идеологические разрывы в истории нашей страны, нам необходимо обеспечить некоторое базовое смысловое единство отечественной истории и некую инвариантную идейно-нравственную основу государственной службы в России.

Решение этой последней задачи невозможно без глубокого концептуального осмысления места полицейской службы как таковой в системе государственной власти и управления, а также особенностей взаимоотношений российских органов внутренних дел с Российским

государством и российским обществом.

Полицейские функции государства, как отмечают все теоретики государства и права, возникают с самого начала государственной жизни человечества и они неотъемлемы от государственности как таковой. При этом на ранних этапах развития государства эти полицейские функции выполняются, как правило, теми же вооруженными формированиями, которые обеспечивают и внешнюю безопасность государства. Впрочем, исследователи отмечают и такую весьма примечательную подробность: достаточно часто для обеспечения внутреннего порядка в государствах Древнего мира использовались иноземцы, не обладавшие, к тому же, личной свободой. Определенная логика в этом, конечно, присутствует: наводить порядок и обеспечивать послушание населения под угрозой применения оружия гораздо удобнее в социально-психологическом смысле чужаку, да и носители власти, используя этих чужаков для обеспечения полицейских функций, в некоторой степени дистанцировались таким образом от насилия над собственным народом. Прямая параллель в этом отношении напрашивается с ранней советской историей, когда каратель-

ные отряды и «части особого назначения», обеспечивавшие жесткую политику властей в отношении крестьянства, набирались преимущественно из инородцев, например, латышей или китайцев.

Греческое слово «*politia*» означает буквально «гражданство, политика, государство», – от слова «*polis*», «город» [6, стб. 1022]. Таким образом, понятие «полития» (или, произнося по правилам латыни, «полиция») охватывает для античного человека всю государственную сферу жизни. И во времена позднего средневековья, когда возникает идея «полицейского государства», термин «полиция» по-прежнему охватывает фактически все административные функции. Концепция «полицейского государства» изначально представляет собой некую средневековую утопию, предполагающую всестороннюю регламентацию общественной и личной жизни для достижения благоденствия и счастья. Отчасти эта концепция наследует платоновскому «идеальному государству», отчасти является предтечей последующих социальных утопий, вплоть до коммунистической. А первой попыткой реализации «полицейского государства» в России, конечно, были петровские реформы, в ходе которых им-

ператор постарался регламентировать все, что только смог: ношение бороды, покроя одежды, формы увеселений, прогулки, количество запрягаемых лошадей на выезд и количество надеваемых к празднованию украшений.

Уже вскоре, в XVIII и XIX веке, понятие «полицейского государства» приобрело негативный смысл в рамках политических теорий, будучи противопоставлено государству «правовому». Вместо административного всевластия государственной власти было предложено стремиться к верховенству права в жизни общества и государства. В рамках этой концепции свобода человека и его естественные права признаются изначальной данностью, человек имеет их не потому, что его ими наделяет государство.

Именно с этого момента полиция, ее место и роль в государстве начинают приобретать современный смысл. А именно, – главным смыслом полицейской деятельности постепенно становится не столько регламентация жизни общества, сколько защита прав, свобод и законных интересов человека. Этот путь смысловой трансформации занял достаточно длительное время, что отразилось и в нормативных

документах, регламентирующих деятельность органов внутренних дел.

Формировалась и создавалась полиция почти исключительно как инструмент проведения государственной политики по упорядочению и обустройству общественной жизни. Однако, давая в своем «Регламенте или уставе главного магистрата» (16 января 1721 г.) концептуальные установки по организации полицейской службы в городах, Петр Великий упоминает и о правах человека. Начав десятую главу «О полицейских делах» предостережением от самостоятельности при «сочинении новых уставов» и необходимости их согласования с Сенатом, он аргументирует это предостережение, прежде всего, тем, что «полиция особливое свое состояние имеет; а именно: она споспешествует в правах и в правосудии...» [7, с. 195]. Далее перечисляются еще 14 общественно значимых функций полиции, но показательно, что обеспечение прав и правосудия поставлено Петром на первое место. При этом, конечно, государственно-правовой проект петровских реформ был очень далек от либеральной концепции правового государства, – отношения власти и народа понимаются в рамках этого проекта вполне патерна-

листки, как попечение государя о подданных, как гарантия прав, которыми он этих подданных наделил. И все-таки, хотя бы в такой исторически ограниченной форме, первой по счету функцией полиции заявлено именно «споспешествование в правах».

На протяжении всей до-революционной истории российской полиции эта общая концепция ее деятельности не претерпела серьезных изменений. Главным смыслом полицейской службы оставалось обеспечение государственного контроля над жизнью общества. В то же время в общественном сознании России происходили постепенные сдвиги в сторону естественно-правовых концепций, предусматривающих в качестве главной задачи государства защиту прирожденных и неотъемлемых прав человека. В государственной идеологии, к сожалению, подобных изменений не происходило, и возникающий диссонанс самосознания общества и самосознания власти явился в конечном итоге одним из значимых факторов назревания революционной катастрофы начала XX века.

Неудивительно, что полиция вызывала особую ненависть у революционных деятелей, если уж даже среди мирных обывателей она часто

не пользовалась пониманием. Уже в первые дни Февральской революции В.И. Ленин с удовлетворением отмечая, что «полиция частью перебита, частью смещена» [8, с. 40], как одну из главных задач указывает: «Не дать восстановить полиции! Не выпускать местных властей из своих рук! Создавать действительно общенародную, поголовно-всеобщую, руководимую пролетариатом, милицию!» [8, с. 41]. Выработку конкретных форм существования этой новой милиции Ленин оставляет на творческую самостоятельность революционных масс, однако «схематический пример» того, как это могло бы быть, он дает:

«В Питере около 2 миллионов населения. Из них более половины имеет от 15 до 65 лет. Возьмем половину – 1 миллион. Откинем даже целую четверть на больных и т.п., не участвующих в данный момент в общественной службе по уважительным причинам. Остается 750 000 человек, которые, работая в милиции, допустим, 1 день из 15 (и продолжая получать за это время плату от хозяев), составили бы армию в 50 000 человек» [8, с. 42]. Таким образом, общая идея «схематически» такова: все взрослое население обоего пола от примерно 15 до при-

мерно 65 лет, два дня в месяц посвящает охране общественного порядка в самых разных формах: патрулированию улиц, регулированию дорожного движения, охране складов, надзору за рыночной торговлей и т.д.

Сразу после захвата власти большевиками была сделана попытка реализовать эту схему, правда, с одной существенной поправкой на классовый подход. В марте 1917 г. Ленин писал, что «нам, пролетариату», нужна милиция «действительно народная, т.е., во-первых, состоящая из всего поголовно населения, из всех взрослых граждан обоего пола, а во-вторых, соединяющая в себе функции народной армии с функциями полиции, с функциями главного и основного органа государственного порядка и государственного управления» [8, с. 42]. Он прогнозирует при этом, что «такая милиция, на 95 частей из 100, состояла бы из рабочих и крестьян», но о классовых ограничениях при ее формировании пока речи нет.

Однако сразу после прихода большевиков к власти классовый подход был поставлен во главу угла кадровой политики. Постановление НКВД РСФСР от 28 октября 1917 года (10 ноября по новому стилю, который будет введен через три месяца, – дата, положившая

начало нынешнему празднованию «Дня сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации») имеет название «О рабочей милиции» и определяет, что «Советы рабочих и солдатских депутатов учреждают рабочую милицию. Рабочая милиция находится всецело и исключительно в ведении Совета рабочих и солдатских депутатов» [9].

Спустя полгода, 10 мая 1918 года коллегия НКВД принимает следующее распоряжение: «Милиция существует как постоянный штат лиц, исполняющих специальные обязанности, организация милиции должна осуществляться независимо от Красной Армии, функции их должны быть строго разграничены» [9]. Таким образом, и принцип участия в милицеских отрядах «всего поголовно населения», и принцип соединения функций «народной армии с функциями полиции» остались революционной мечтой. Самоорганизации населения под руководством пролетариата не получилось, а новая власть нуждалась в собственных силовых структурах для проведения своей политики.

Когда В.И. Ленин произнес легендарную фразу о том, что «всякая революция лишь тогда чего-нибудь стоит, если она умеет защищаться» [10,

с. 122], это касалось вопросов организации Красной армии и ведения Гражданской войны, однако и в обеспечении внутреннего порядка требовалась такая же «новая, социалистическая дисциплина» [10, с. 123]. В те же дни (на пять дней раньше упомянутой речи В.И. Ленина) совместным постановлением народных комиссариатов по внутренним делам и юстиции была принята инструкция «Об организации Советской рабоче-крестьянской милиции». В преамбуле этот документ назван «Инструкцией по постановке дела охраны революционного порядка», а пунктом вторым инструкции «советская рабоче-крестьянская милиция» объявляется «исполнительным органом рабоче-крестьянской центральной власти на местах» [11, с. 1031]. Тема обеспечения прав человека отсутствует здесь совершенно. Когда после организационных вопросов речь в инструкции доходит до «предметов ведения советской милиции», пункт 25 устанавливает, что «советская милиция стоит на страже интересов рабочего класса и беднейшего крестьянства. Главной ее обязанностью является охрана революционного порядка и гражданской безопасности» [11, с. 1034]. «Буржуазная» идея прав человека была ка-

тегорически отвергнута большевиками во имя классовых интересов и диктатуры пролетариата. Как показывает пункт 26 инструкции, задачами милиции является исключительно обеспечение функционирования советской власти, слово «защита» не встречается во всем тексте этого документа ни разу. Единственный подпункт 26-го пункта, имеющий хоть какое-то отношение к защите конкретного человека, звучит так: «Принятие мер к охране безопасности и порядка во время пожаров, наводнений и других народных бедствий, а равно и подача помощи в несчастных случаях» [11, с. 1035].

В Указе Президиума Верховного Совета СССР от 8 июня 1973 года «Об основных обязанностях и правах советской милиции по охране общественного порядка и борьбе с преступностью» первый пункт звучит следующим образом: «Советская милиция призвана обеспечивать охрану общественного порядка в стране, социалистической собственности, прав и законных интересов граждан, предприятий, организаций и учреждений от преступных посягательств и иных антиобщественных действий» [12]. Здесь, как можно видеть, права и законные интересы граждан не забыты и поставлены даже

вперед прав и интересов «предприятий, организаций и учреждений», однако по значимости они уступают общественному порядку и социалистической собственности.

При этом весьма характерно то, что в тексте Указа применяется термин не «защита», а «охрана» этих прав и интересов. Словарь В.И. Даля разъясняет глагол «охранять» следующим образом: «стеречь, беречь, оберегать, сторожить, караулить; бороться, защищать, обезопасить, крыть, отстаивать, заступать, застаивать, держать в целости, сохранно, спасать» [13, с. 774]. Не во всех, но во многих отмеченных оттенках смысла присутствует момент доминирования над объектом охраны. Глагол «защищать» этого оттенка не имеет, он в большей степени выражает самоотдачу в пользу защищаемого: «оберегать, охранять, оборонять, отстаивать, заступаться, не давать в обиду; закрывать, загораживать охраняя» [14, с. 668]. Конечно, речь идет только об оттенках смысла и очень часто слова «охрана» и «защита» могут использоваться как полные синонимы, однако в текстах нормативных актов выбор того или другого понятия очень важен.

И вот в законе «О советской милиции» 1991 года статья первая звучит уже следующим

образом: «Советская милиция – государственная правоохранительная вооруженная организация, защищающая граждан, их права, свободы и законные интересы, советское общество и государство от преступных и иных противоправных посягательств» [15]. Защита (именно защита, а не «охрана») граждан поставлена здесь уже на первое место и единственным остаточным проявлением советской идеологии остается задача по «защите государства», то есть, фактически, вменение милиции функций по обеспечению государственной безопасности.

На протяжении всей истории российской полиции и милиции урон ее общественному имиджу наносило, прежде всего, ее использование в политических целях, – для целей политического сыска и политических репрессий. Само становление полиции как особого вида государственной службы в современном мире неразрывно связано с постепенным ее освобождением от этой политизированности. Современный российский закон «О полиции» в своей первой статье дает безупречно выверенную концепцию «назначения полиции» в современной России.

Во-первых, «полиция предназначена для защиты жизни,

здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, для противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и для обеспечения общественной безопасности», – ни слова не сказано здесь о «защите государства», только права и свободы людей, противодействие преступности, общественный порядок, охрана любой собственности и общественная (не государственная!) безопасность. При этом важно, что «полиция незамедлительно приходит на помощь каждому, кто нуждается в ее защите от преступных и иных противоправных посягательств». И, наконец, пункт третий первой статьи устанавливает: «Полиция в пределах своих полномочий оказывает содействие федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, иным государственным органам, органам местного самоуправления, иным муниципальным объединениям, а также организациям независимо от форм собственности, должностным лицам этих органов и организаций в защите их прав» [16]. Первые слова этого пункта могли бы

ввести в заблуждение («полиция ... оказывает содействие ... органам государственной власти»), однако далее в ряду перечисления значатся также общественные объединения и организации любых форм собственности, и самое главное, – полиция оказывает содействие органам власти (как, впрочем, и другим субъектам общественной и хозяйственной жизни) не в осуществлении их функций, а «в защите их прав»!

Современный закон дает, таким образом, прочную концептуальную и нормативную основу выстраивания нового исторического облика российской полиции. Дух и буква закона «О полиции» должны стать определяющими, прежде всего, в профессиональном сознании самих сотрудников полиции, они должны реализовываться в государственном и общественном дискурсе о полиции, они должны отразиться и в повседневном восприятии полицейской службы гражданами. Наконец, это глубокое понимание общественной миссии полиции призвано послужить и обретению целостного исторического сознания, в рамках которого история нашего Отечества предстала бы во всей полноте своего содержания, осмысленного в перспективе современности.

-
1. Кафедры исторического факультета МГУ [Электронный ресурс] // Википедия. URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/Кафедры_исторического_факультета_МГУ (дата обращения: 15.02.2018).
 2. История СССР. Краткий курс: учебник для 4-го класса / под ред. проф. А.В. Шестакова. М.: Учпедгиз, 1955.
 3. Хрестоматия по истории СССР. 1861-1917: учеб. пособие для педагогических институтов по специальности «История» // сост. В.А. Антонов, И.В. Волкова, В.А. Гришина. М.: Просвещение, 1990.
 4. Словарь русского языка: в 4 т. / АН СССР, Ин-т рус. яз.; под ред. А.П. Евгеньевой. 2-е изд., испр. и доп. М.: Русский язык, 1981-1984. Т. III. (П – Р).
 5. Глобачев К.И. Правда о русской революции. Воспоминания бывшего начальника Петроградского охранного отделения / под ред. З.И. Перегудовой; сост. З.И. Перегудова, Дж. Дейли, В.Г. Маринич. М.: Российская политическая энциклопедия, 2009.
 6. Вейсман А.Д. Греческо-русский словарь / репринт. 5-е изд. СПб.: Издание автора, 1899; М.: Греко-латинский кабинет Ю.А. Шичалина, 1991.
 7. Реформы Петра I: сб. документов / сост. В.И. Лебедев. М.: Гос. соц.-эконом. изд-во, 1937. 378 с.
 8. Ленин В.И. Полное собрание сочинений. 5-е изд. Т. 31. Март – апрель 1917. М.: Политиздат, 1969.
 9. Милиция // Википедия. URL: <https://ru.wikipedia.org/wiki/Милиция> (дата обращения: 15.02.2018).
 10. Ленин В.И. Полное собрание сочинений. 5-е изд. Т. 37. Июль 1918 – март 1919. М.: Политиздат, 1969.
 11. Постановление Народных Комиссариатов по Внутренним делам и Юстиции. Об организации Советской Рабоче-Крестьянской Милиции (Инструкция) // Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1917 – 1918 гг. / Управление делами Совнаркома СССР. М., 1942. С. 1031-1037.
 12. Об основных обязанностях и правах советской милиции по охране общественного порядка и борьбе с преступностью: указ Президиума Верховного Совета СССР от 8 июня 1973 г. № 4339-VIII // Кодекс: законодательство, комментарии, консультации, судебная практика. URL: <http://docs.cntd.ru/document/901974516> (дата обращения: 15.02.2018).
 13. Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка. Т. 2: И – О. Репринт 2-го изд. СПб., 1881. М.: Русский язык, 1989.

14. Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка. Т. 1: А – З. Репринт 2-го изд. СПб., 1880. М.: Русский язык, 1989.
15. О советской милиции: Закон СССР от 6 марта 1991 г. № 2001-І // Информ.-правовой портал «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/6336530/> (дата обращения: 15.02.2018).
16. О полиции: федер. закон от 7 февр. 2011 г. № 3-ФЗ // Информ.-правовой портал «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/12182530/> (дата обращения: 15.02.2018).

Анисин А.Л., начальник кафедры философии, иностранных языков и гуманитарной подготовки сотрудников органов внутренних дел Тюменского института повышения квалификации сотрудников МВД России, доктор философских наук, доцент

РАЗДЕЛ 1. ИСТОРИЯ ПОЛИЦИИ РОССИИ: СТРУКТУРНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ И АТТРИБУТИКА

Анисина С.С.

Историческая трансформация управленческих структур полицейских органов в России (период VIII – начала XX вв.)

На современном этапе развития науки управления сформировано однозначное положение о зависимости структуры управления объекта (от конкретной организации до социальной подсистемы государства) от изменений внешней среды: любые изменения внешней среды (экономические, политические, культурные и т.д.) требуют адаптации объекта к ним, так как конфликт между сложившимися схемами управления и по существу новыми объектами управления в отсутствие изменений приводит к неэффективности деятельности объекта. Создание систем управления, позволяющих раскрыть творческую инициативу на всех иерархических уровнях, является главной целью реформирования организаций (систем), и осуществляется это прежде всего на основе определения новых приоритетов в развитии организации (системы). Понятие «структура» как ка-

тегория выражает внутреннее строение системы. Применительно к управлению структура отражает субъекты управления или внутреннее строение управляющей системы: это упорядоченная совокупность взаимосвязанных управленческих подразделений и отдельных должностей, находящихся между собой в устойчивых отношениях, обеспечивающих их функционирование и развитие как единого целого.

Как отмечает И.А. Моисеев, «образование специализированных государственных органов, выполнявших полицейские функции, произошло явно ранее 1718 г.». Однако именно масштабное и комплексное реформирование всей государственной системы (формирование абсолютистской (самодержавной) формы правления), проводимое первым российским императором Петром I, привело к появлению новых государственных органов (Глав-

ная полицмейстерская канцелярия, Преображенский приказ и Тайная канцелярия), целевое и функциональное назначение которых было довольно широким – не только обеспечение охраны порядка, но и издание законов, и расследование особо важных судебных дел, и надзор за противопожарной безопасностью, и контроль за отправлением религиозных культов, надзор за выполнением указов по городскому строительству, паспортный контроль, забота о повышении благосостояния народа и т.д. [1, с. 115]. Наиболее полно задачи полиции определялись в Регламенте или уставе Главного магистрата 1721 года [2, с. 195]. В связи с этим необходимо отметить, что до появления данных органов полицейские функции выполнялись в той или иной степени всеми государственными органами и даже церковью, тогда как на данном этапе формируется новая социальная система, в которой первоначально правоохранительные органы наделяются широкими полномочиями по реализации функций государственного управления. Под полицией тогда подразумевалась не только некоторая система правоохранительных органов, но и государственное управление в целом. Структура управления полицейскими подразделениями основана в

этот исторический период по территориальному признаку: Тайная канцелярия вела дела о политических преступлениях, совершавшихся в Петербурге и окрестностях; Преображенский приказ – дела, поступающие из других регионов России; Главная полицмейстерская канцелярия осуществляла руководство всей российской полицией и подчинялась Кабинету Его Императорского Величества, а с 1741 года – Сенату. Главную Полицейстерскую канцелярию возглавлял генерал-полицеймейстер, ему же подчинялись созданные в 1733 году полицмейстерские конторы (канцелярии) в других городах. В провинции полицейские функции по-прежнему исполнялись органами местного управления. К полицейской службе привлекались офицеры и солдаты городских гарнизонов, при необходимости правительство отзывало их в полки, при этом штатная численность полиции была крайне низкой (штаты полицмейстерских канцелярий законодательным путем установлены не были, не было четкого названия должностей и точного определения их субординации) [3, с. 58].

Основной характеристикой формируемой на данном этапе структуры управления полицейскими органами является ее несистемная направ-

ленность, в первую очередь, определяемая субъективными воззрениями и желаниями Петра I и его окружения. При наметившейся тенденции к децентрализации государственного аппарата, в том числе полиции, происходили и обратные преобразования, но возврат к централизованному управлению полицией был лишь частичным: полицмейстеры оставались в ведении губернаторов и воевод, но сами губернаторы и воеводы ставились в зависимость от «Главной полиции» (Главной полицмейстерской канцелярии) по полицейским делам. На данном историческом этапе происходил только поиск наиболее оптимальных форм организации и деятельности полиции.

Новый этап реформирования полиции был связан с проводимой Екатериной II губернской реформой 1775 года, результатом которой стало реорганизованное местное управление, созданы сословные, отделенные от администрации, суды, регулярная сельская полиция, заложена основа новой системы регулярной полиции в городах. Окончательно городская полиция была реформирована лишь в 1782 году. «Наказ императрицы Екатерины II, данный Комиссии о сочинении проекта нового Уложения» (1768 г.) разграничивал компетенцию

судебных и полицейских органов [4, с. 144-151]. На полицию предполагалось возложить предупреждение и выявление уже совершенных преступлений, проведение дознания по ним и передачу преступников в суд: «к попечению полиции принадлежит все то, что служит к сохранению благочиния в обществе» [4, с. 144-151]. Согласно Наказу из ведения полиции исключались общеадминистративные и финансовые вопросы. Но структура управления полиции по-прежнему не была четко определена, полиция рассматривалась как орган городского управления. Для периферийных полицмейстерских контор устанавливалось двойное подчинение (местным органам власти и Главной полицмейстерской канцелярии) без четкого разграничения компетенции руководящих органов. Значительная часть полицейских формирований в уездных городах создавалась местными воеводскими канцеляриями, магистратами и ратушами, которым и подчинялась. Отличало эти полицейские формирования нестабильное правовое и организационное их положение. В связи с этим по «Учреждениям для управления губерний» наряду с сельской создается регулярная полиция в уездных городах: административно-полицейская власть в

уезде передавалась нижнему земскому суду под председательством земского исправника (официальное название должности), или капитан-исправника (полуофициальное название должности), в городах – городничему, а в губерниях – губернскому правлению в составе губернатора и 2-х советников [5]. Основные положения «Учреждения для управления губерний Всероссийской империи» 1775 г. действовали в России вплоть до 1862 года, когда 25 декабря 1862 г. Александр II утвердил «Временные правила об устройстве полиции в городах и уездах губерний, по общему учреждению управляемых» [6]. Но реформирование полиции этим законодательным актом («Учреждения для управления губерний Всероссийской империи») предусматривалось лишь наполовину: оставался открытым вопрос о полиции столичных и губернских городов, ведь возрожденная для общеадминистративных и судебных органов, введенная в сельской полиции коллегияльность оставалась проблематичной для полиции в городах. Компетенция полицейских органов по-прежнему была неопределенно широкой, частичные попытки ее ограничить не решали вопроса в целом.

В изданном в 1782 году Екатериной II Уставе благочи-

ния или полицейском впервые довольно четко определялись функции, компетенция и порядок деятельности отдельных должностных лиц полиции. Непосредственное обеспечение порядка и безопасности, исполнение законов и положений Устава благочиния возлагалось на квартальных надзирателя и поручика. Квартальный надзиратель аттестовался на должность частным приставом (административно-полицейский чин с приданными им воинскими командами и служителями), утверждала его управа благочиния (в столицах в состав управ благочиния входили обер-полицмейстер (председатель), полицмейстер, пристав по гражданским и по уголовным делам (аналог современных следователей), в других городах председателем был полицмейстер или городничий). При этом сохранялась должность обер-полицмейстера, который ставился над полицмейстером и практически – над столичной управой благочиния, фактически он становился градоначальником, как высший правительственный чиновник в городе. Порядок назначения на указанные должности был настолько сложный, что при первоначальном комплектовании новых полицейских органов соблудности его было невозможно

и поэтому предусматривалось просто назначение всех приставов из бывших полицейских чиновников и офицеров [7, с. 68]. К концу VIII века сложилась новая система государственных органов, в которой на законодательной основе была сформирована и регулярная полиция, однако неустойчивость полицейского управления сохранялась: полиция подчинялась то гражданскому губернатору, то военному губернатору.

Основной характеристикой формируемой на данном этапе структуры управления общей полицией является ее децентрализация: полицейские органы в губерниях всецело подчинялись губернаторам, а генерал-полицмейстер фактически руководил лишь столичной петербургской полицией. Несмотря на то, что в XVIII в. предпринимались попытки превратить генерал-полицмейстера в руководителя всей полиции империи (через Главную полицмейстерскую канцелярию), они не имели успеха, так как руководство местной полицией передавалось губернаторам. Политическая полиция, наоборот, была строго централизована и подчинялась непосредственно царю, что обеспечивало ей независимость от каких-либо иных учреждений и при этом непосредственный

контроль за деятельностью со стороны правителя.

В начале XIX века были проведены масштабные реформы центрального государственного аппарата, результатом которых стал манифест 8 сентября 1802 г. об учреждении министерств. Создание министерств как органов центрального управления, пришедших на смену коллегиям, означало введение системы управления с персональной, а не коллегиальной ответственностью. Структурной основой управления для создания министерств стали существовавшие ранее коллегии, которые целиком или частично вошли в состав новых органов центрального управления. Каждое министерство получило так называемый Наказ, которым определялись его задачи. Самым большим и многофункциональным стало Министерство внутренних дел. Целевое направление деятельности МВД по-прежнему оставалось широким, в его ведение входило управление по многим гражданским делам – промыслы; наделение казенными землями; переселение (в том числе иностранных граждан); содержание и обустройство дорог; судоходство; медицина и ветеринария; статистика; почта; цензура; обустройство и управление присоединяемых

территорий; реализация городских, земских, рекрутских повинностей; взимание податей и недоимок и т.д.). Такое многообразие задач выразилось в сосредоточении в МВД исполнения большого объема внутренних функций государства. В нем первоначально было образовано четыре основных структурных подразделения – экспедиции, составлявшие главное структурное подразделение МВД – Департамент внутренних дел. Управление полицией находилось в компетенции второй экспедиции. Она называлась «экспедицией спокойствия и благочиния» и состояла из двух отделений: на первое отделение возлагался сбор сведений о происшествиях и предотвращение «ложных слухов», в задачу сельской полиции входило, кроме того, наблюдение за «повиновением крестьян законной власти»; второе отделение руководило городской полицией и пожарными командами, занималось, по существу, контролем за соблюдением Устава благочиния, в него направлялись жалобы на полицию [8, с. 288]. Губернаторы являлись чиновниками Министерства внутренних дел и, начиная с 1805 г., представляли в МВД ежегодные отчеты, по содержанию и форме соответствовавшие ежегодным

отчетам министра царю. Аналогично министерскому, в губернаторском отчете специальный раздел посвящался деятельности полиции. Но уже вскоре, по сравнению с предыдущим периодом, новое распределение функций между входившими в нее двумя отделениями претерпело изменения и усложнилось – проводилось не по видам полиций (сельская и городская), а по отраслям деятельности полицейских органов, что больше соответствовало централизованному, «министерскому» характеру управления полицией. Функции каждого отделения определялись более подробно и были добавлены новые. Таким образом, структура управления была централизована, вопросы прохождения службы полицейскими чиновниками решались в министерстве, что структурно определяло и место полиции в системе государственных органов как относительно самостоятельного и независимого от руководства местной администрации учреждения.

Дальнейшее развитие органов центрального управления полицией было связано с реорганизацией системы государственных учреждений (реформа М.М. Сперанского), в ходе которой было образовано Министерство полиции, входившее ранее в компетенцию

Министерства внутренних дел, главной целью которого теперь являлось обеспечение внутренней безопасности империи. В Манифесте «О разделении государственных дел на особые управления, с означением предметов, каждому управлению принадлежащих» говорилось о восстановлении «звания генерал-полицмейстера под именем Министра полиции», тем самым подчеркивалась преемственность с ранее существовавшими учреждениями [9]. Структура Министерства полиции впервые приобрела четко определенные границы внутреннего строения управляющей системы, были сформированы горизонтальные и вертикальные связи управления, что позволило создать основу для разделения и кооперации управленческой деятельности, в рамках которой и происходит процесс управления, направленный на эффективное достижение целей организации. Создание трех департаментов (хозяйственной полиции, исполнительной полиции и медицинской) и канцелярии (общей и особенной) образовало функциональный уровень управления, благодаря чему появилась возможность четкого определения конкретных задач для подразделений и обязанностей их сотрудников. Департамент ис-

полнительной полиции, в свою очередь, делился на отделения: личного состава, по судебным и уголовным делам и по исполнению земских повинностей, что создавало при директоре Департамента так называемое общее присутствие, состоящее из начальников отделений; отделения делились на столы. Наряду с решением вопросов формирования кадрами различных полицейских служб первое отделение Департамента исполнительной полиции собирало статистические данные, занималось регистрацией происшествий, фактов рождения и смерти, для чего были введены специальные формы учета. Второе отделение осуществляло надзор за проведением следствий по уголовным делам (компетенция только Министерства полиции), контролировало исполнение полицией судебных приговоров. Третьему отделению было поручено содействовать в организации и проведении общих ревизий губерний (компетенция Сената), на него возлагались также содержание земского ополчения (милиции), поимка дезертиров и др.

Отношения между подразделениями и отдельными должностями стали формироваться в иерархически определенной структуре (субординация), что позволяло без

лишней волокиты доводить до исполнителей и реализовывать управленческие решения. В силу важности функций, исполнявшихся Министерством полиции, для него первого было разработано и опубликовано «Учреждение и наказ министру полиции» [10], ставшее нормативной основой его организационной деятельности. Однако предоставление Министерству полиции права контролировать местные органы других министерств («Министерство полиции ведает все учреждения, к охранению внутренней безопасности относящиеся») ставило его как бы вне и над местными учреждениями, усложнило и запутало взаимодействие местных органов [10]. Практика функционирования Министерства полиции показала, на наш взгляд, что его учреждение не дало ожидаемого результата, прежде всего, по причине системной неопределенности самого аппарата министерств: был нарушен принцип полноправного распорядительства (принцип единоначалия) для каждого из министерств, что приводило к длительной и запутанной процедуре принятия и согласования управленческих решений; ответственность исполнителей за работу снизилась, поскольку они получали указания от

нескольких руководителей, что являлось причиной несогласованности и дублирования указаний и распоряжений. Как пишет С.В. Любичанковский, автор работ по истории государственного управления XIX – начала XX вв.: «Думается, в исследуемый период на местах определяющую роль играла сложившаяся система управления, а не то или иное, пусть даже весьма выдающееся, но все же включенное в эту систему конкретное лицо» [11, с. 38-43]. И несмотря на то, что создание Министерства полиции несколько усилило специализацию в управлении полицией на министерском уровне, на региональном уровне (в губерниях) единого полицейского органа так и не было создано: полицеймейстеры, городничие и уездные исправники по-прежнему подчинялись непосредственно губернаторам, сами же губернаторы по вопросам полиции были подконтрольны Министерству полиции, а по другим вопросам – Министерству внутренних дел. Таким образом, с созданием Министерства полиции в местном управлении создавалось своеобразное двоевластие. В результате сложившаяся ситуация была разрешена Указом Императора Александра I «О присоединении Министерства Полиции к

Министерству Внутренних дел» [8, с. 284].

После реформ Александра I в системе государственного управления страны утвердилась достаточно устойчивая схема полицейских органов. Они состояли из государственной и вотчинной полиции (возглавляемое помещиком «общество временнообязанных крестьян»). Государственная полиция подразделялась на общую (исполнительную) и политическую (жандармерия). Отмена крепостного права привела к ликвидации вотчинной полиции помещиков. Реформа общей полиции была начата одной из первых и проводилась параллельно с земской, городской, судебной, тюремной и военной реформами, но реализация проектов была крайне длительной, появилась необходимость создания разветвленной (охватывающей в полной мере и сельские районы) и более централизованной системы полицейских органов. Начиная с 60-х годов XIX в. происходят частые изменения в структуре и компетенции полиции: в 1862 г. произошло объединение уездной и городской полиции (со сложной «иерархической лестницей», начинающейся с урядника и пристава и на уездном уровне возглавлявшейся исправником до

министра внутренних дел), для чего были созданы уездные полицейские управления. Уездный исправник назначался правительством, превращая полицию из сословного органа в орган общегражданский. Это объединение не коснулось губернских и наиболее крупных уездных городов, а также столиц, в которых была сохранена городская полиция. Следует отметить, что, проводя реформы в области местного управления, правительство освободило полицию от хозяйственных функций, передав их земствам и органам городского самоуправления, но тенденция к регулярной трансформации полицейских органов и должностей в сторону выполнения неспецифических функций была довольно устойчивой. Реформа коснулась не только структуры полиции, но оказала существенное влияние на ее компетенцию. Еще 8 июня 1860 г. был подписан Указ, передававший предварительное следствие, производившееся ранее полицией, вновь учрежденным судебным следователям. Судебные уставы от 20 ноября 1864 г. подтвердили это положение и освободили полицейские органы от осуществления судебных функций, указав, что полиция проводит дознание и выполняет законные требо-

вания судебных органов. Полиция стала приспосабливать свою структуру, формы и методы работы к наиболее эффективному выполнению стоящих перед ней задач, в том числе и в рамках уголовного судопроизводства. Специальным законом в 1866 году в полиции Петербурга, а после и в других городах России было создано сыскное отделение как специализированный орган уголовного розыска. В июне 1878 г. в штаты уездных полицейских управлений была введена должность полицейского урядника. Характерной чертой этой новой должности была относительная узость функций: урядники, главным образом, занимались предупреждением и пресечением преступлений, а также производством дознаний по уголовным делам и в меньшей степени управленческой, хозяйственной, санитарной и иными видами деятельности, возложенными на других чинов уездных полицейских управлений. В 1827 году создан специальный жандармский корпус, затем в 1836 году было принято «Положение о Корпусе жандармов», которое определяло создание сети жандармских округов. В 1867 г. было принято новое «Положение о корпусе жандармов», по которому вместо жандармских округов,

включавших в свой состав несколько губерний, были созданы жандармские управления в каждой губернии и городские команды жандармов [12]. В задачи жандармских команд входили «усмирение буйства и восстановление нарушенного повиновения», «рассеяние законом запрещенных скопищ». Рост революционного движения и недостаточно эффективная деятельность III Отделения (высший орган политической полиции) привели к реорганизации Министерства внутренних дел, проведенной 6 августа 1880 г., суть которой сводилась к объединению в ведении МВД политической и общей полиции. Непосредственно всеми видами полиции стал управлять Департамент полиции, III Отделение упразднилось, общее руководство корпусом жандармов было возложено на министра внутренних дел. Однако корпус жандармов остался воинской частью, тогда как Министерство внутренних дел было невоенным, поэтому с позиции организационных вопросов реорганизация также оказалась незавершенной. С конца XIX века при канцеляриях полицмейстеров стали формироваться сыскные отделения, чины сыскных отделений имели все права и обязанности, присвоенные полиции судеб-

ными уставами. Но, несмотря на проведенные меры, компетенция полиции оставалась неопределенной: в основном она регламентировалась старыми, как минимум двадцатилетней давности, нормативными актами.

Как указывалось выше, формирование управленческой структуры полицейских органов находилось в полной зависимости от исторически изменчивых условий и, прежде всего, изменений политических – в целом системы государственного управления, социальных идей, социокультурных символов, ценностей и норм, иерархии социальных статусов, социальной стратификации, факторов международной политической обстановки и т.п. В VIII веке политические изменения происходят очень бурно, поэтому формирование различных социальных институтов характеризуется, прежде всего, как неустойчивое. Например, на всем протяжении существования Российской империи процессы централизации и децентрализации полицейских органов происходили постоянно – полномочия то сосредоточиваются на верхних уровнях управленческой структуры в ущерб принятию самостоятельных решений в низовых звеньях в соответствии с

оперативной обстановкой, то широко предоставляются по нижестоящим уровням управления, что часто приводило (и приводит) к злоупотреблениям властью на местах. Другая важная составляющая любой структуры управления – функциональная – также может быть охарактеризована как нестабильная: функциональные обязанности полицейских на всех уровнях управления постоянно изменялись, как и должности (хотя современная наука управления указывает на необходимость стабилизации должностей при постоянной корректировке функционала, что позволяет проводить различные организационные реформы, не прибегая к «тяжелой артиллерии» реструктуризаций). Обязательная составляющая (информационно-правовая) структуры управления – это хорошо налаженные каналы связи между уровнями управления (вертикальные) и между подразделениями и должностями (горизонтальные). Следует отметить, что на разных исторических этапах координация деятельности полицейских подразделений регулировалась множеством изданных в разное время нормативных актов, часто устаревших и не соответствующих изменившейся обстановке. То есть частые из-

менения структуры управления полицейскими органами не давали возможности закрепиться качественным изменениям, что вновь приводило к попыт-

ке изменить ситуацию путем структурных перестроек. Эта проблема остается актуальной и для современных органов полиции.

Приложение

Некоторые наименования полицейских должностей и основные обязанности сотрудников полиции в имперской России (период VIII – начала XX веков)

Капитан-исправник – полуофициальное название судебных и полицейских должностей Российской империи в 1775-1917 гг. По реформе 1775 г. были созданы нижние земские суды – уездные административно-полицейские органы. Председателями судов стали земские исправники (официальное название должности). На эту должность местным дворянством из своих рядов выбирался соискатель, который назывался капитан (земский капитан). В случае одобрения губернатором он утверждался в должности земского исправника на три года. Нижний земский суд в лице земского исправника отвечал за порядок в уезде, сбор налогов с крестьян, проводил предварительное следствие и осуществлял дворянскую опеку. Таким образом, под его юрисдикцию подпали одновременно крестьяне и дворяне.

Городничий – глава административно-полицейской власти уездного города с 1775 до 1862 г. Городничие определялись в уездные города из отставных военных и гражданских чиновников, преимущественно из уволенных от служ-

бы раненых офицеров, состоявших под покровительством Комитета о раненых 18 августа 1814 г. При чрезвычайных обстоятельствах ему под угрозой лишения служебного места и чести запрещалось покидать город. Звание городничего было упразднено Указом от 25 декабря 1862 года. Городничие из раненых офицеров, состоявших под покровительством Комитета о раненых, были оставлены им с сохранением им пожизненно или до получения другого штатного места жалованья по чину и того содержания, которое они получали по должности городничего.

Частный пристав – полицейский чин, начальник части. Должность введена Уставом благочиния 1782 г. Подчинялся полицмейстеру соответствующего полицейского отделения и обер-полицейстеру; под его началом служили квартальные надзиратели. Он следил за «охранением тишины и спокойствия», присутствовал на всех публичных собраниях, вел регистрацию строений и жителей, давал разрешение на проживание в Петербурге и выезд из него, надзирал за гостиницами,

трактирами, ресторанами, исполнял судебные решения, в случае происшествия проводил предварительный розыск, составлял протокол, брал под стражу. В 1866 г. должность была упразднена; полицейские функции переданы в участки, которые возглавлялись участковыми приставами.

Квартальный надзиратель – в Российской империи должностное лицо, исполнявшее административно-полицейские функции на территории городского квартала, включавшего от 50 до 100 домов. Согласно Уставу благочиния или полицейскому (1782 г.) он назначался управой благочиния по аттестации частного пристава из «старших надзирательских (квартальных) поручиков». Подчинялся управе благочиния и частному приставу. В подчинении у него находились ночные сторожа.

Полицмейстер – начальник городской полиции губернского города. Впервые должность была создана в 1718 г. в Петербурге (генерал-полицмейстер), в 1722 г. – в Москве (обер-полицмейстер), повсеместно введена в губернских городах Уставом благочиния в 1782 г. Полицмейстер возглавлял управу благочиния, а со 2-й половины XIX в. – городское полицейское управление. Ему подчинялись все полицейские чины и учреждения города, осуществлявшие исполнение распоряжений высших властей, судебных приговоров и обеспечивавшие «благочиние, добронравие и порядок». Должность была упразднена Февральской революцией 1917 г.

Урядник – нижний чин уездной полиции в России в 1878-1917 гг., ближайший помощник станового пристава, осуществлял надзор за действиями сотских и десятских. Выборное (обычно от 100 дворов) должностное лицо от городского посадского населения (XVI-XVIII вв.), государственных крестьян (конец XVIII в. – 1861 г.) и всех категорий крестьян после реформы 1861 г. для выполнения общественных, а также полицейских обязанностей.

Жандарм – в России жандармские команды были созданы в 1792 г. в Гатчине при войсках, подчиненных наследнику престола Павлу. В 1815 г. были сформированы жандармские части для наблюдения за порядком и настроениями в армии. С 1817 г. стали особыми полицейскими частями – основным органом борьбы с инакомыслием и революционным движением. Находились в ведении Штаба корпуса жандармов и III отделения собственной Его Императорского Величества канцелярии (с 1827 г.). По Положению о корпусе жандармов (1827 г.) вся Российская империя была разделена на пять (позднее – восемь) жандармских округов, во главе каждого стоял жандармский генерал. В обязанности жандармских частей входили: поиск беглых крестьян, контрабандистов, воров, бандитов; перевозка особо важных государственных преступников и арестантов. Жандармерия как особая полиция, имевшая военную организацию, была ликвидирована после Февральской революции 1917 г.

1. Моисеев И. А. Становление и развитие полиции России: основные этапы // Вестник ВИ МВД России. 2007. № 2.
2. URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/magstrat.htm> (дата обращения: 14.03.2018).
3. Курицын В.М. «История полиции России». Краткий исторический очерк и основные документы: учеб. пособие. М.: Щит-М, 1998.
4. URL: <http://www.runivers.ru/lib/book4370/53123/> (дата обращения: 14.03.2018).
5. URL: <http://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/2350/> (дата обращения: 14.03.2018).
6. Временные правила об устройстве полиции в городах и уездах губерний, по общему учреждению управляемых // Полное собрание законов Российской империи. Собр. II. Т. 37. № 39087.
7. Курицын В.М. «История полиции России». Краткий исторический очерк и основные документы: учеб. пособие. М.: Щит-М, 1998.
8. Полиция: от прошлого до настоящего. Сборник статусных нормативных документов: науч.-практ. пособие / сост. и авт. вступ. статьи Р.С. Мулукаев, В.В. Черников. М.: Юрайт, 2014.
9. URL: <http://www.historyru.com/doc/persons/aleksander1/docorg/doc8.html> (дата обращения: 14.03.2018).
10. URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/ministry.htm> (дата обращения: 14.03.2018).
11. Любичанковский С.В. Практика административного расследования должностных преступлений чиновников в оценке сенаторских ревизий начала XX века // Вестник ОГУ. 2004. № 10.
12. URL: <http://constitutions.ru/?p=7632> (дата обращения: 14.03.2018).

Анисина С.С., старший преподаватель кафедры информационно-аналитического и документационного обеспечения деятельности органов внутренних дел Тюменского института повышения квалификации сотрудников МВД России, кандидат философских наук, доцент

Петров А.В.

Правовые основы организации и деятельности народной милиции Временного правительства

Начало XX века явилось периодом глубоких социальных катаклизмов в России, что обусловило поиск более эффективных моделей управления и организации во всех областях общественной жизни. Отсутствие позитивных изменений в экономике страны, улучшения уровня жизни населения Российской империи и, как следствие, нарастание социального напряжения в государстве стали причиной особого внимания со стороны правительства и местных органов власти к развитию органов охраны общественного порядка. Именно на последние непосредственно возлагались обязанности по охране общественного порядка в государстве и борьбе с преступностью.

После Февральской революции 1917 г. произошел слом прежнего государственного аппарата, коренным образом стала изменяться система управления в государстве, происходит его децентрализация. Несмотря на это, значение органов охраны общественного

порядка нисколько не уменьшилось, наоборот, значительно возросло, так как в рассматриваемый период они служили не только для обеспечения прав и интересов населения, но и орудием борьбы различных политических группировок, партий. Однако царская система органов охраны общественного порядка ассоциировалась в глазах населения со старым режимом и в подавляющем большинстве случаев не находила понимания среди населения.

Функции, которые выполняла царская полиция, распространялись практически на все области жизни граждан, при этом не было установлено реальных пределов их реализации. Неопределенность, многочисленность и разбросанность полицейских правил неизбежно приводили к тому, что власть полицейского типа обращалась в произвол и «бесполезное стеснение» для населения, поэтому закономерно, что царская полиция была лишена нравственной поддержки со стороны общества. Громадная власть,

которой она располагала, оборачивалась против нее самой [1, с. 33-35].

Соответственно, одним из первых шагов образовавшегося в результате Февральской революции Временного правительства стала ликвидация правоохранительных органов царской России. Начавшие активно функционировать в ходе Февральской революции Советы рабочих, солдатских и крестьянских депутатов также в числе первоочередных мер осуществляли ликвидацию полиции. Многие Советы начинали свою работу с принятия постановлений об упразднении полиции, разоружении и аресте полицейских [2, с. 8].

По мнению В.Б. Аксенова, после Февральской революции 1917 года, будучи репрессивным карательным органом, наделенным практически неограниченными правами, полиция была ненавистна народу и в ходе революционных событий была ликвидирована. Однако существование государственной власти без правоохранительных органов в создавшейся ситуации было немыслимым. В связи с этим именно здесь выходит на сцену революционная милиция, созданная из представителей широких слоев населения, но при этом являющаяся властным инсти-

тутом, носителем карательных функций. Эта милиция оказалась «между двух огней»: с одной стороны, революционное население склонно проявлять чрезмерную социально-политическую активность, с другой – правительство стремится его успокоить [3, с. 8].

Соглашаясь в целом с позицией автора, следует отметить, что причины ликвидации полиции имеют более глубокие корни и их нельзя сводить только к «ненависти населения» к данным органам. В результате Февральской революции были созданы как объективные, так и субъективные предпосылки ликвидации полицейского аппарата.

С одной стороны, развитие полиции на протяжении ряда лет перед революцией шло по пути интеграции функций общей и политической полиции (за исключением, пожалуй, сыскных отделений), в результате чего существовавшие организационные формы и методы деятельности не отвечали новым требованиям. Для сохранения полиции необходимо было исключить политическую составляющую ее деятельности, что было довольно сложно сделать, так как подавляющее число регулирующих деятельность полиции нормативных актов различного

уровня в той или иной форме содержало указание на необходимость охраны самодержавия и борьбы с политическими преступлениями. Специализированные же полицейские органы – сыскные отделения – как правило, являлись структурным подразделением полицейского управления и не имели самостоятельного значения.

С другой стороны, полиция (как общая, так и политическая) являлась до революции реальной силой, служащей для охраны самодержавия, и после революции стала представлять потенциальную угрозу ее развитию. Это обстоятельство осознавалось как руководством пришедших к власти политических организаций, так и населением в целом, в результате чего принимались оперативные меры по ликвидации полиции, которые зачастую влекли негативные последствия.

В частности, одним из шагов Временного правительства после Февральской революции явилось упразднение железнодорожной полиции. Ее ликвидация в условиях войны и демократизации общества привела, во-первых, к активизации деятельности иностранных разведслужб, в том числе германской. Предпринимались неоднократные попытки взрыва мостов, особенно на

стратегических направлениях. На Пермской железной дороге регистрировались случаи подготовки немецкими военнопленными диверсионных актов на дороге.

Во-вторых, резко увеличилось количество краж перевозимых грузов, совершавшихся, в первую очередь, железнодорожниками. Наибольшее внимание уделялось продовольствию и спирту. Начались самовольные захваты поездов и паровозов пассажирами, в основном демобилизованными или самовольно покинувшими фронт солдатами.

Стремясь упрочить свое шаткое положение, Временное правительство 3 марта 1917 г. провозгласило: «Замена полиции народной милицией с выборным начальством, подчиненным органам местного самоуправления» [2, с. 20].

11 марта 1917 г. постановлением Временного правительства «Об упразднении Департамента полиции и об учреждении в составе МВД Временного управления по делам общественной полиции и обеспечению личной и имущественной безопасности граждан» [4], вместо Департамента полиции было учреждено соответствующее Временное управление. В конце марта был подготовлен проект положения о Времен-

ном управлении [5], который так и не был утвержден. Вместо упраздненного Департамента полиции и ликвидированного корпуса жандармов была создана «народная милиция».

В мае 1917 г. министр внутренних дел обратился с просьбой к Временному правительству о переименовании Временного управления по делам общественной полиции в Главное управление по делам милиции. Упразднив царские органы охраны общественного порядка, Временное правительство не спешило создавать нормативно-правовую основу для организации и деятельности народной милиции. В результате этого образовавшиеся органы милиции в различных регионах отличались организацией, структурой, функциями. Сотрудники милиции при осуществлении своих полномочий руководствовались как царским законодательством, так и вновь издаваемыми нормативными актами.

В период с февраля по октябрь 1917 г. нормативно-правовая база организации и деятельности милиции и иных органов охраны общественного порядка отличалась несогласованностью и противоречивостью. Отказ по различным мотивам от сложившейся за годы функционирования струк-

туры полиции, сыскных отделений, с одной стороны, и отсутствие адекватной замены нормативно-правовой базы в области охраны общественного порядка – с другой, создавали необходимость восполнения образовавшихся пробелов местными властями. При этом как в центре, так и на местах создавались не только непосредственно подразделения милиции, но и органы власти Временного правительства, Советов, общественные организации, которые участвовали в осуществлении власти и формировании органов охраны общественного порядка.

В период времени, предшествовавший Февральской революции 1917 года, и после нее на местах организация народной милиции Временного правительства строилась по принципу «губерния – уезд – волость». Однако в некоторых административно-правовых образованиях Урала и Сибири была также и городская милиция. Разграничение полномочий между органами власти на местах происходило по следующему принципу: губернский комиссар являлся носителем власти Временного правительства в губернии. Комитеты общественной безопасности управляли волостью под надзором уездного комиссара

Временного правительства. Начальники милиции должны были исполнять распоряжения комиссаров, направленные на охрану государственного порядка и безопасности личности и имущества всех граждан [6, л. 1 об.].

Формально регулирование отношений, касающихся процесса формирования народной милиции, производилось Министерством внутренних дел, которое к тому же контролировало количество принятых на службу милиционеров с помощью губернских и уездных комиссаров [7].

Фактически губернские и уездные комиссары, являвшиеся институтами государственной власти, имели право издавать распоряжения и приказы, касающиеся охраны общественного порядка, исполнение которых для сотрудников народной милиции было обязательным, в целях содействия Временному правительству в осуществлении мероприятий, направленных против дальнейшего развития революции, на сохранение и закрепление власти в своих руках [8, с. 5], для обеспечения общественного спокойствия на местах, контроля над деятельностью правительственных и общественных учреждений и организаций, должностных и частных

лиц создавались комитеты общественной безопасности [9].

Система организации народной милиции Временного правительства строилась на началах подчинения органам местного самоуправления, которые непосредственно осуществляли образование и финансирование народной милиции. Вследствие этого милиционеры обладали статусом земского (городского) служащего. Признаками народной милиции Временного правительства являлись: полная децентрализация; выборность от рядового милиционера до начальника; недопущение в ее ряды бывших полицейских чинов; подчинение органам местного самоуправления; осуществление функций только по охране общественного порядка.

С одной стороны, органы местного самоуправления могли, исходя из специфики региона, самостоятельно определять приоритетные направления деятельности милиции. С другой стороны, при таком подходе не наблюдалось политики государства, определявшей основные общие принципы организации и деятельности органа охраны правопорядка.

На наш взгляд, действительно, органы государственной власти не могли эффективно руководить народной

милицией в сложившихся условиях. В силу этого целесообразно и необходимо было передать эту функцию органам местного самоуправления.

Нахождение народной милиции Временного правительства в подчинении органов местного самоуправления приводило к тому, что начальник милиции назначался и увольнялся городской или уездной земской управой без определения срока его службы. Он должен был ежегодно отчитываться перед городской думой или уездным собранием, а также перед комиссаром Временного правительства данной местности, что подтверждается многочисленными письмами и телеграммами [10].

Передача вопросов организации народной милиции Временного правительства в ведение органов местного самоуправления, на наш взгляд, являлась закономерным и логичным шагом, так как только местные органы власти в условиях отсутствия четкой вертикали власти могли, исходя из специфики того или иного региона, самостоятельно определять принципы деятельности милиции.

Анализ действующего законодательства и сложившейся практики позволяет выделить следующие полномочия муниципальных органов в области

охраны правопорядка:

1) органы местного самоуправления определяют задачи и разрабатывают меры по соблюдению на территории муниципального образования законов, правовых актов государственных органов и органов муниципального самоуправления по обеспечению охраны прав и свобод граждан;

2) они формируют за счет собственных бюджетов дополнительную штатную численность милиции общественной безопасности (местной милиции);

3) утверждают в должности начальников милиции общественного порядка городского, районного органа внутренних дел, участковых инспекторов милиции;

4) заслушивают отчеты начальников городских, районных органов внутренних дел, участковых инспекторов милиции;

5) создают необходимые условия для работы милиции (предоставляя служебные помещения, средства связи, оказывают коммунальные услуги, обеспечивают сотрудников милиции жилой площадью и др.);

6) органы местного самоуправления накладывают в пределах своей компетенции административные взыскания

на граждан и должностных лиц за совершенные ими административные правонарушения;

7) принимают предусмотренные законодательством меры, связанные с проведением собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций, организацией массовых общественных мероприятий;

8) привлекают граждан и общественные организации, предприятия, учреждения к решению вопросов охраны правопорядка;

9) участвуют в пределах своей компетенции в обеспечении безопасности дорожного движения (обустройство и содержание дорог и транспортных магистралей);

10) осуществляют в случае стихийных бедствий, экологических катастроф, эпидемий, пожаров, массовых нарушений общественного порядка меры по спасению людей, защите их жизни и здоровья, сохранению материальных ценностей и поддержанию порядка [11, с. 38-39].

Образование органов охраны правопорядка на местном уровне зачастую происходило на основе положений и инструкций, принимавшихся комитетами общественной безопасности. На заседаниях комитетов общественной безопасности зачастую и принимались норма-

тивные акты, регулировавшие те или иные вопросы, касавшиеся организации или деятельности милиции.

Соответственно, в регионах создание народной милиции в силу децентрализации государственного управления осуществлялось под влиянием сложившихся в результате революции условий – расстановки политических сил в том или ином регионе, социального, экономического положения. Это было характерно, в частности, для Урала и Сибири.

Президиум Оренбургского губернского комитета общественной безопасности разработал «Положение по делам образования милиции». В соответствии с п. 1 этого Положения обеспечение общественной безопасности в городах возлагалось на городской (уездный) комитет общественной безопасности, который должен был для обеспечения общественного порядка образовывать городскую (уездную) милицию [12, с. 42].

Фактически же организация народной милиции Временного правительства на Урале и в Сибири началась еще до издания постановления «Об учреждении милиции».

Так, на очередном собрании Тюменской городской думы 6 марта 1917 года были

учреждены «Временные правила устройства в г. Тюмени и его уезде общей милиции». Данным нормативным правовым актом было установлено, что координирование деятельности милиции поручается особому милиционному совету, который состоял из городского головы и двух членов, избираемых городской думой. Один член совета должен был координировать деятельность милиции в городе Тюмени, а другой – в Тюменском уезде. В сложных ситуациях оба уполномоченных лица совета должны действовать коллегиально под руководством городского головы.

В дальнейшем реорганизация полицейских должностей в Тюменской губернии происходила следующим образом: низшие полицейские служащие стали называться милиционерами, вместо околоточных надзирателей были учреждены должности младших участковых начальников, вместо полицейских приставов и становых – старшие участковые начальники, вместо урядников – старшие милиционеры. Вместо должности исправника учреждаются должности уездного комиссара (для уезда) и начальника городской милиции (для города) [13].

Организацией тобольской милиции занималась Комис-

сия общественного порядка и спокойствия Тобольской губернии, являвшаяся органом городского самоуправления. Она приступила к работе 7 августа 1917 года. «Стремясь наилучше организовать милицию и тем сделать ее работу более продуктивной и достигающей возможно полнее поставленные ей задачи», комиссия: 1) создала должности помощников начальника милиции; 2) организовала конный отряд, начальником которого должен быть офицер; 3) уголовную милицию, деятельность которой отграничена от деятельности общей милиции; 4) установила в городе 24 поста по 2 милиционера на каждом со сменой через 8 часов; 5) установила проверку этих постов со стороны начальника милиции и председателя комиссии; 6) увеличила штат милиционеров до 100 человек; 7) учла необходимость разделения города на 4 участка, а уезда – на 8; 8) занялась необходимой специальной подготовкой милиционеров (курсы, лекции); 9) издала инструкции для пешей и конной милиции; 10) вооружила милиционеров шашками, винтовками, револьверами [14, с. 289-292].

Тенденции, характерные в то время для страны в целом, в большинстве своем проявлялись и в регионах. Организация

здесь подразделений милиции и уголовного розыска возлагалась на комиссаров правительства, заменивших губернаторов и вице-губернаторов. Министерством внутренних дел губернским комиссарам отсылались для обязательного исполнения циркуляры об организации на местах временных подразделений милиции. Недостаток правовой базы восполнялся местными нормативными актами.

В марте 1917 года Курганским исполнительным комитетом был подготовлен проект положения, в котором определялась структура милиции, полномочия начальника милиции и его помощника, порядок назначения начальника и его помощника (избирался объединенным собранием городского исполнительного комитета и городской думы). На милицию возлагались задачи по охране общественной безопасности в курганской уездной милиции и железнодорожных поселках [15].

В конце марта 1917 г. были подготовлены «Положение об уездной (городской) милиции Оренбургской губернии», «Инструкция гражданской милиции Оренбургской губернии». В соответствии с утвержденными комитетом документами гражданская милиция должна была избираться населением,

а ее руководящий состав утверждался соответствующими комитетами общественной безопасности. Начальники уездной, волостной и сельской милиции работали под контролем специально назначавшихся комиссаров [16, с. 46].

В Пермской губернии разграничение полномочий между органами власти на местах происходило по следующему принципу: губернский комиссар являлся носителем власти Временного правительства в губернии. Комитеты общественной безопасности управляли властью под надзором уездного комиссара Временного правительства. Начальники милиции должны были исполнять распоряжения комиссаров, направленные на охрану государственного порядка и безопасности личности и имущества всех граждан [17].

В Уфимской губернии был подготовлен проект муниципальной реформы, в которой было закреплено, что городская милиция должна быть подчинена исключительно органам городского самоуправления. «Органы городского самоуправления должны быть лишены всякого права вмешательства в организацию и деятельность городской милиции. Все распорядительные должности по милиции должны

замещаться исключительно по выборам. Избиратели имеют право смещения должностных лиц милиции во всякое время» [18, с. 55].

Таким образом, после Февральской революции 1917 года вместо царской полиции началось построение народной милиции Временного правительства. Ее организация основывалась на принципе децентрализации и предполагала инициативу регионов и органов местного самоуправления в данном процессе. В силу указанных причин организация народной милиции Временного правительства на местах значительно отличалась. В отчете Главного управления по делам милиции МВД в августе 1917 г. отмечалось, что милиция сформирована только в 8 губерниях, в 12 приступили к ее формированию, а в остальных даже не начинали ее создавать [19, с. 7].

Упразднение царского аппарата охраны общественного порядка и создание нового при отсутствии четкой стратегии его построения в условиях разнообразия правового регулирования и политической борьбы обусловили неспособность вновь создаваемых органов охраны общественного порядка обеспечить надлежащее выполнение возлагавшихся на них функций. Это, в свою оче-

редь, вело к созданию новых учреждений и формирований для оказания содействия народной милиции Временного правительства либо для самостоятельного функционирования независимо и параллельно с народной милицией.

В некоторых уездах Пермской губернии был учрежден Совет милиции, в который входили «помощник начальника милиции, участковые начальники милиции, по одному представителю от канцелярий Управления 3-х частей». Задачей Совета милиции являлась «разработка всех вопросов, связанных с организацией милиции, ведение финансовых и хозяйственных дел. Все постановления Совета милиции должны утверждаться начальником милиции [6, л. 1 об.]».

Другими органами, оказывающими содействие милиции, являлись следственные комиссии. Так, в марте 1917 года на заседании Екатеринбургского комитета общественной безопасности было отмечено, что «для контроля действий милиции относительно охраны неприкосновенности личности в самом ближайшем времени будет создана особая следственная организация, в обязанности которой войдет немедленная проверка правильности каждого действия милиции, связан-

ного с ограничением свободы личности» [6, л. 9].

Исследование материалов, содержащихся в архивах Урала и Сибири, показало, что большей частью следственные комиссии были созданы лишь на территории Екатеринбургского уезда Пермской губернии.

По мнению В.В. Кривоногова, следственные комиссии – это новые формы органов расследования преступлений. В конце марта 1917 года в Екатеринбурге были созданы две следственные комиссии – при Екатеринбургском Совете рабочих и солдатских депутатов и при комитете общественной безопасности. Следственная комиссия Екатеринбургского Совета занималась расследованием наиболее опасных преступлений и действовала наряду с органами юстиции Временного правительства. Следственная комиссия комитета общественной безопасности расследовала дела политического характера – выявляла и привлекала к ответственности секретных и штатных сотрудников и агентов «царской охраны» и полиции [20, с. 97-98].

В июле 1917 года обе комиссии вошли в состав Объединенной следственной комиссии при Екатеринбургском Совете и комитете обществен-

ной безопасности. Руководство комиссией и финансирование ее деятельности осуществляло Министерство внутренних дел Временного правительства. Члены следственной комиссии (председатель, его заместитель, 5 членов, секретарь и казначей) назначались Екатеринбургским Советом из числа рабочих и революционных офицеров и солдат Екатеринбургского гарнизона.

Предварительное следствие производилось по поручению Совета, по заявлениям граждан, по усмотрению комиссии, по поручению окружного суда. Комиссии производили следственные действия в коллегиальном составе или поручали их проведение отдельным членам комиссии. Позднее Объединенная следственная комиссия Екатеринбургского совета и комитета общественной безопасности была преобразована в следственную комиссию Екатеринбургского совета, которая приняла к своему производству все дела, находившиеся в ведении Объединенной комиссии [20, с. 98].

Одним из специализированных органов охраны общественного порядка, упраздненных в ходе Февральской революции, являлась железнодорожная полиция. Однако отсутствие данного подразделе-

ления на транспорте вызвало массу проблем, в результате чего в условиях дезорганизации единого управления железнодорожным транспортом, слабости МВД и самого Временного правительства к октябрю 1917 года на железных дорогах многих губерний страны для охраны правопорядка были созданы:

а) железнодорожная милиция как своеобразная форма повинности – из числа служащих и рабочих службы движения;

б) железнодорожная милиция как штатный орган охраны общественного порядка, которая формировалась из числа рабочих-железнодорожников, демобилизованных по ранению и выздоравливающих солдат. Охрану общественного порядка они несли только во время исполнения служебных обязанностей, подчиняясь начальникам службы движения и начальникам станций. Как правило, такая милиция подчинялась исполнительным комитетам дорог через специально назначенных ими комиссаров охраны;

в) уголовная милиция, создавшаяся из числа железнодорожных служащих для проведения розыскных мероприятий по отдельным видам преступлений;

г) воинские команды и караулы, которые назначались

для охраны общественного порядка на станциях и в поездах комендантами гарнизонов и командирами частей;

д) летучие отряды военной милиции, создававшиеся из числа нестроевых военнослужащих запасных полков для охраны общественного порядка;

е) боевые, рабочие и сторожевые дружины, образовавшиеся из числа рабочих-дружинников, принадлежавших к различным партиям. Как правило, под видом таких дружин отдельные партии и движения создавали свои вооруженные формирования;

ж) отряды Красной гвардии [21].

В силу того, что Урал являлся промышленным регионом, на его территории была создана самостоятельная организация по охране общественного порядка на предприятиях – заводская (фабричная) милиция, которая формально включалась в состав милиции Временного правительства, но фактически действовала самостоятельно, подчиняясь только Советам рабочих и солдатских депутатов. Функции заводской милиции заключались в предупреждении и пресечении правонарушений вообще, и преступлений в частности, подержании «революционного» порядка в городах и рабочих

поселках, охране предприятия, помощи в осуществлении контроля над производством [22, с. 11].

Организация заводской милиции на Урале и в Сибири началась с марта 1917 года, при этом формирование происходило в большинстве случаев на основе подзаконных нормативных актов.

Например, письмо Уфимского губернского комиссара в Бюро Совещания горнопромышленников Урала от 5 июля 1917 года раскрывало особенности учреждения заводской милиции: «заводоуправление, пожелавшее иметь у себя милицию, подает о том соответствующее заявление в земскую или городскую управу по принадлежности, с указанием должностей и срока учреждения должностей, а также с согласия ... принять на себя все расходы по содержанию должностей: жалованья чинам милиции, канцелярская, разъездная при поездках по делам завода.

Если земская и городская управы согласны, то учреждаются должности. Делается распоряжение начальнику милиции о замещении этих должностей. Сформированная на таких основаниях заводская милиция, входя в состав общей милиции и являясь, как и по-

следняя исполнительным органом государственной власти на местах, находится в подчинении только начальника местной милиции. Но имеет специальные задачи: охранение общественного порядка и безопасности в защиту прав населения на территории данного завода» [7, л. 293].

Как видно из данных, отраженных в отчете Уральско-го горного ведомства, финансирование фабрично-заводской милиции с марта по июль 1917 года составило около 53 тысяч рублей.

Заводская милиция находилась в непосредственном ведении земских и городских общественных управлений, причем начальники милиции назначались и увольнялись общественными управлениями, остальные же должности замещались начальниками милиции по усмотрению последних.

Заводоуправления, имевшие заводскую милицию, были вправе представлять своих кандидатов на милицейские должности, удовлетворяющих требованиям, изложенным в ст.ст. 13-15 Постановления от 17 апреля 1917 года, а также ходатайствовать о смещении или перемещении назначенных. Все подобные ходатайства подлежат разрешению органов или лиц, ведающих милицией.

На предприятиях, где не было учреждено специальной должности начальника заводской милиции, чины таковой милиции подчинялись начальнику общей милиции данного района.

Заводская милиция в пределах территории предприятия выполняла все обязанности, возлагаемые законом на общую милицию, по требованию заводууправлений [7, л. 396-397].

Цель данной инструкции заключалась в установлении общего для всех заводууправлений порядка возбуждения ходатайств об организации милиции на местах для охраны заводских территорий.

Изданием подобной инструкции Бюро совещания горнопромышленников Урала пыталось устранить существующие на местах разногласия в способах охраны заводских территорий.

На деятельность народной милиции Временного правительства также оказывала влияние деятельность уголовного розыска. После Февральской революции 1917 года, согласно мнению Л.В. Миловановой, какого-либо центрального органа, объединяющего деятельность уголовного розыска в масштабе страны, не предусматривалось. В некоторых местах

дознанием и уголовным розыском занимались старшие милиционеры под руководством юриста. В ряде мест для этих целей были организованы особые летучие отряды, состоящие из студентов. На Урале и в Сибири зачастую прежние сыскные отделения были реорганизованы в органы уголовной милиции [23, с. 109].

В июне 1917 г. в Челябинском уезде Оренбургской губернии было образовано уголовно-сыскное бюро (канцелярия) при Челябинской городской милиции. По оценке окружного прокурора, Челябинская городская и уездная милиция в деле «охранения личной и общественной безопасности» занимала первое место в губернии и была на высоте поставленных задач [24, с. 84].

Органы уголовного розыска не получили своего полного развития из-за ряда объективных и субъективных причин, характерных для народной милиции. Поскольку Временное правительство передало организацию милиции органам местного самоуправления, они и решали вопросы по борьбе с уголовной преступностью. На местах зачастую этой деятельностью занимались наиболее грамотные сотрудники, специально выделенные из состава местной милиции. Неудовлет-

ворительная деятельность уголовного розыска была связана с тем, что в сложившейся обстановке комитеты общественной безопасности как органы местной власти отрицательно относились к возникновению органов уголовного розыска, отождествляя их деятельность с работой охранных отделений. Поэтому в большинстве губерний России, в том числе на Урале и в Сибири, к их созданию приступили достаточно поздно, вследствие роста уровня преступности. В отличие от прежних сыскных отделений, органы уголовного розыска передавались из ведомства МВД в ведение Министерства юстиции [23, с. 110].

Помимо рассмотренных выше проблем, связанных с упразднением царской полиции, отсутствием должной нормативно-правовой основы организации и деятельности новых органов охраны общественного порядка, политической борьбой между различными партиями, существенной проблемой, требовавшей немедленного разрешения после Февральской революции, стал вопрос комплектования народной милиции, ее материально- и финансового обеспечения.

Формально регулирование отношений, касающихся процесса формирования на-

родной милиции, производилось Министерством внутренних дел, которое к тому же контролировало количество принятых на службу милиционеров с помощью губернских и уездных комиссаров [23, с. 110].

Как справедливо отмечает В.Б. Аксенов, существенным недосмотром со стороны властей явилось то, что при комплектовании милиции у потенциальных сотрудников не требовали документов, удостоверяющих личность. В результате самой организацией милиционеров в феврале – марте 1917 года закладывалась основа последующих конфликтов как внутри органов охраны правопорядка, так и в их отношениях с населением, что неизбежно снижало авторитет милиции и вообще государственной власти [3, с. 39].

Статус милиционера в принимаемых нормативных актах был определен «как охранителя порядка и благочиния, прав личности и собственности каждого гражданина. Для этого необходимо, чтобы он был безусловно предан Временному правительству, вел честную жизнь, подавал своим поведением пример другим гражданам, заботился о добром имени и чести своего звания, был правдивым и ни в коем случае

не делал ложных докладов своим начальникам» [6, л. 37 об.]. Согласно постановлению Временного правительства «Об учреждении народной милиции» кандидатами на должность сотрудника милиции являлись только российские граждане, достигшие 21 года [25].

Анализируя правовые акты, регулирующие вопросы формирования народной милиции Временного правительства, следует подчеркнуть, что главным критерием при комплектовании органов охраны общественного порядка служила «благонадежность» лица, поступающего на службу. В соответствии со ст. 14 Временного положения о милиции от 17 апреля 1917 года запрещалось принимать на службу в милицию лиц, находящихся под судом и следствием, либо ограниченных в правах судом. При этом не указывалось, какой суд и чье следствие имелось в виду. Названную статью можно было беспрепятственно применить к лицам, подвергнутым репрессиям со стороны царизма за политические преступления. Она широко применялась на практике. Не принимались в народную милицию Временного правительства несостоятельные должники; лица, состоящие под опекой за расточительность, содержатели домов терпимости.

Обобщая изложенное, следует отметить, что упразднение царских полицейских органов в ходе Февральской революции 1917 г. было закономерным процессом, так как, с одной стороны, в прежнем виде она представляла потенциальную угрозу пришедшим к власти политическим силам, а также возможности осуществления революционных преобразований, с другой стороны, сложнее было реорганизовать царскую полицию и переориентировать ее на охрану «завоеваний революции». Соответственно, общим намерением участвующих в революции политических организаций было упразднение царской полиции.

Организация новой системы охраны общественного порядка Временным правительством выявила ряд проблем, существенно ограничивших эффективность деятельности вновь создаваемых органов:

1) громоздкая нормативно-правовая база деятельности царской полиции была еще более запутана издаваемыми в ходе революции нормативными актами как центральных, так и местных властей;

2) муниципализация милиции стала причиной многообразия организационных форм ее существования, влияния на

ее организацию различных политических группировок, преследовавших свои конкретные цели на местном уровне;

3) система подбора милицмейских кадров отличалась противоречивостью и политизированностью, в результате чего на службу принимались неквалифицированные сотрудники, трудоустройство же профессионалов,

служивших в царской полиции, зачастую сопровождалось значительными трудностями;

4) не были четко определены функции народной милиции, в результате чего она, как и царская полиция, осуществляла массу функций, отвлекавших ее сотрудников от непосредственной охраны общественного порядка.

1. Органы полиции и войска МВД. Краткий исторический очерк / ред. кол.: В.И. Воронцов [и др.]. М., 1996.
2. Мулукаев Р.С. Организационно-правовые основы становления Советской милиции (1917 – 1920 гг.): учеб. пособие. М., 1975.
3. Аксенов В.Б. Милиция и городские слои в период революционного кризиса 1917 года. Проблемы легитимности // Вопросы истории. 2001. № 8.
4. ГАРФ. Ф. 1791. Оп. 3. Д. 7. Л. 22.
5. ГАРФ. Ф. 1800. Оп. 1. Д. 18. Л. 1.
6. ГАСО. Ф. Р-1573. Оп. 1. Д. 12.
7. ЦГИА РБ Ф. Р-3. Оп. 1. Д. 26.
8. Подготовка и проведение Великой Октябрьской социалистической революции в Башкирии: сб. документов. Февраль 1917 – июнь 1918 г. Уфа, 1957.
9. Партийный архив Свердловской области (ПАСО). Ф. 41. Оп. 1. Д. 2. Л. 74.
10. ЦДНИ ЧО (Оренбургский архив) Ф. 184. Оп. 1. Д. 184. Л. 309.
11. Макушин А.А. Основные направления деятельности муниципальных органов в области правопорядка. Челябинск, 1999. С. 38-39.
12. Калинин Д.В., Калинин Е.А. Из истории организации народной милиции в Челябинске в марте-апреле 1917 года // Архивное дело в Челябинской области. 1997. № 2.
13. ГАТО. Ф. 1208. Оп. 1. Д. 12. Л. 61 об. 62.
14. Обзор деятельности Тюменского городского самоуправления за 1917-1919 гг.: документ № 108 от декабря 1919 г. // Организация самоуправления в Тобольской губернии (вторая половина XIX – начало XX вв.): сб. документов и материалов / отв. ред. Е.В. Фоминых. Тюмень, 1995 // ГАТО. Ф. 180. Оп. 1. Д. 78. Л. 1-17 об.

15. ГАОО. Ф. 852. О. 1. Д. 23. Л. 9.
16. Кобзов В.С., Семенов А.И. Правоохранительные органы Урала в годы гражданской войны. Челябинск, 2002.
17. ГАСО. Ф. Р-1573. Оп. 1. Д. 51. Л. 6.
18. Башкирская организация ВКП(б) в ее съездах и конференциях (1917-1922) // Борьба за Советскую власть на Южном Урале, 1917-1918 гг.: сб. документов и материалов / ред. кол.: П.Г. Агарышев [и др.]. Челябинск, 1957. С. 1-10.
19. Вестник Временного правительства. 1917. № 174. 11(24) окт.
20. Кривоногов В.В. К вопросу о создании органов расследования преступлений на Урале (1917-1922 гг.): сб. аспирантских работ по вопросам государства и права. Свердловск, 1963.
21. Нурадинов Ш.М., Литвинов Н.Д. Развитие органов внутренних дел на транспорте в дореволюционной и Советской России // Правоохранительная деятельность на транспорте: итоги и перспективы: материалы междунар. науч.-практ. конф., Орел, 20-22 янв. 1999 г. Орел, 1999. С. 176-180.
22. К истории милиции на Среднем Урале / под ред. А.А. Торшенко. Свердловск, 1988.
23. Милованова Л.В. Гражданская милиция в России в 1917 году (историко-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004.
24. Калинин Д.В. Челябинское уголовно-сыскное бюро (март-сентябрь 1917 г.) // Итоги и задачи регионального краеведения: материалы Всерос. конф. по историческому краеведению: в 2 ч. Курган, 1997. Ч. 2. С. 87-89.
25. Временное положение о милиции 1917 г. // СУ. 1917. № 97. Ст. 537.

Петров А.В., профессор кафедры теории и истории государства и права, конституционного и административного права Южно-Уральского государственного университета (Национального исследовательского университета), доктор юридических наук, профессор

Гусак В.А.

**Преобразование структуры
и функций милиции
в период Великой Отечественной войны
(1941-1945 гг.)**

Беспрецедентные в истории масштабы военных действий в начале Великой Отечественной войны поставили перед государством задачу немедленно перестроить всю организацию и деятельность государственных органов с учетом условий военного времени. Начало Великой Отечественной войны потребовало изменений в организации всего государственного механизма, преобразования его структуры и организационно-правовых форм работы, в том числе органов внутренних дел. Необходимость преобразований в этой сфере была тем более очевидной, что война застала органы НКВД СССР в процессе структурной реорганизации.

Широкая компетенция Народного комиссариата внутренних дел, концентрация в его ведении значительного круга текущих вопросов государственного управления, требовавших быстрого эффективного реагирования, его межотраслевой характер, ориентирован-

ность на исполнение решений высших органов государственной власти наряду с концентрацией властных полномочий, которые обеспечивали при необходимости применение принуждения для реализации этих решений, обеспечили ему особое положение в системе государственных органов.

В системе органов милиции цель проведенных преобразований заключалась в наиболее эффективной организации ее деятельности в соответствии с закономерным процессом выдвижения на первый план функции обороны страны, укрепления тыла, в обеспечении общественного порядка и борьбы с преступностью, в том числе в процессе организованной эвакуации населения [1, с. 110].

Правовой основой преобразования организации и деятельности милиции явились законодательные акты, принятые в начальный период войны, решения Государственного комитета обороны и Правитель-

ства, ведомственные директивные указания, распоряжения и приказы НКВД СССР, решения военных властей, местных партийных и государственных органов. В частности, принципиальное значение имел Указ Президиума Верховного Совета СССР от 20 июля 1941 года «Об объединении Народного Комиссариата внутренних дел и Народного Комиссариата государственной безопасности в единый Народный Комиссариат внутренних дел» [2]. Принятие данного решения диктовалось необходимостью жесткой централизации, концентрации сил и средств в единой силовой структуре, призванной укрепить внешнюю и внутреннюю, экономическую и социально-политическую безопасность государства.

Сущность преобразования деятельности милиции заключалась в том, чтобы всю ее максимально подчинить решению новых задач в условиях войны. Изменения функций в условиях военного времени определили преобразования в советской милиции. Можно выделить два направления преобразования централизованной системы органов милиции: во-первых, изменения деятельности – произошла активизация ряда направлений работы милиции, в первую очередь свя-

занных с организованной эвакуацией; во-вторых, изменения организации – были созданы новые подразделения вследствие расширения в военный период функций милиции.

Как и до начала войны, Главному управлению милиции НКВД СССР подчинялись управления милиции НКВД союзных и автономных республик, начальники этих управлений одновременно являлись и заместителями наркомов внутренних дел по милиции. Управления милиции также входили в состав УНКВД краев и областей. Начальники управлений милиции краев и областей являлись заместителями начальников УНКВД. В городах, районных центрах, поселках действовали отделы милиции, входившие в состав районных отделов (отделений) НКВД. В столицах союзных республик, областных центрах и других городах и рабочих поселках работали городские (поселковые) отделы (отделения) милиции, которые находились в подчинении соответствующих областных управлений и районных отделений милиции. Такая централизация аппарата милиции в условиях военного времени позволяла оперативно решать задачи как по обеспечению общественного порядка, так и по борьбе с преступностью.

В начале войны в связи со значительным перемещением населения из западных районов страны в восточные и юго-восточные в ряде столиц республик и крупных промышленных городах, таких как Казань, Ташкент, Горький, Свердловск, Челябинск, Пермь, Новосибирск и других, на базе городских отделов милиции были сформированы городские управления милиции [3, с. 59].

Структура аппаратов УНКВД республик, краев и областей в военный период включала в себя отделы: политический, уголовного розыска, борьбы с хищениями социалистической собственности и спекуляцией, оперативный, службы и боевой подготовки, паспортно-регистрационный, Государственной автомобильной инспекции [3, с. 59].

Ведомственная милиция состояла из отделений, комендатур и строевых подразделений по охране партийных и советских органов, отделений госбанков и других объектов. В железнодорожную милицию входили дорожные, линейные отделы, отделения и линейные пункты. Речная милиция состояла из отделений и оперативных пунктов милиции в портах и на пристанях. В Ленинграде действовали также отряды речной милиции по охране мостов и набережных.

Штаты сотрудников областных управлений милиции на местах были типичными. Например, состав Челябинского областного управления милиции в апреле 1942 года включал следующие должности и штатные назначения: начальники отделов управлений – 6, заместители и помощники начальников отделов – 2, начальники отделений оперативных отделов – 14, начальники городских отделов (они же заместители начальников городских отделов НКВД) – 2, начальники городских, районных отделений (Челябинска, Магнитогорска и Златоуста) – 16, начальники городских и районных отделений милиции (они же заместители начальников городских и районных отделений НКВД) – 66, начальник дивизиона ведомственной милиции – 1, начальник курсов – 1, преподаватель марксизма-ленинизма – 1. В составе номенклатурных должностей Челябинским обкомом ВКП(б) была утверждена и группа политработников областного управления милиции: начальник политотдела, его заместитель, его помощник по комсомолу, редактор многотиражной газеты политотдела «На боевом посту» и освобожденный секретарь парторганизации областного управления милиции (ОУМ). Таким образом, общая числен-

ность руководящего состава Челябинского ОУМ составляла 115 человек, при этом в стадии согласования находились дополнительно 19 должностей политуков городских и районных отделов и отделений милиции [4, л. 607-608].

Рассматривая вопросы изменения функций милиции в военный период, необходимо проанализировать содержание самого понятия «функция». Оно отражает выполнение тем или иным объектом социальной роли, долговременной цели или задачи с достижением определенных результатов, заданной совокупности последствий, которые обеспечивают полезность, необходимость, устойчивость существования объекта. Совокупность наблюдаемых социальных последствий существования того или иного объекта социальной структуры способствует поддержанию упорядоченности внутри этой структуры, баланса между той или иной структурой и внешней средой. Под объектами в данном случае понимаются не только материализованные комплексы, но и те или иные процессы и социальные отношения. В социологии под понятием «социальная функция» понимается: 1) внешнее проявление свойств какого-либо объекта, процесса в той или иной систе-

ме отношений; 2) роль, которую выполняет определенный социальный институт или процесс по отношению к целому; 3) связь частей с целым, их взаимозависимость. Применительно к данному контексту содержание понятия социальной функции близко к принятому в юридической науке устойчивому понятию «социальная функция государства», которое связано с решением социальных проблем, например, актуальной в период Великой Отечественной войны проблемы оказания помощи беспризорным детям, эвакуированному населению.

В соответствии с Положением о рабоче-крестьянской милиции круг прав и обязанностей милиции включал: наблюдение за порядком, предупреждение и пресечение правонарушений; борьбу с преступностью, расследование преступлений, розыск и задержание преступников; приведение в исполнение приговоров о ссылке и высылке; содействие проведению учета военнослужащих и военнообязанных и др. В военный период деятельность органов милиции претерпела существенные изменения, что было связано как с расширением круга ее задач, так и с особенностями их практической реализации. Существенные изменения претерпели

не только задачи и функции, характер, но и содержание деятельности милиции.

Чрезвычайные условия активизировали правотворчество, в том числе направленное на регулирование деятельности сотрудников милиции. По инициативе ЦК ВКП(б), Государственным Комитетом Обороны за годы войны был принят ряд постановлений и распоряжений по различным вопросам деятельности милиции, затрагивавшим сферы усиления борьбы с преступностью, обеспечения охраны общественного порядка и поддержания паспортного режима. Среди них можно назвать следующие акты: «Об ответственности за распространение в военное время ложных слухов, возбуждающих тревогу среди населения» от 6 июля 1941 года, «О мероприятиях по борьбе с десантами и диверсантами противника в столице СССР г. Москве и прилегающих районах» от 9 июля 1941 года, «Об охране важнейших промышленных предприятий» от 8 августа 1941 года, «О порядке ареста военнослужащих» от 11 августа 1941 года, «О порядке передвижения военнообязанных и ответственности за уклонение от воинского учета» от 16 января 1942 года, «О мероприятиях по предупреждению эпидемических заболе-

ваний в стране» от 2 февраля 1942 года, «О перерегистрации паспортов» от 21 февраля 1942 года, «Об отнесении городов к числу режимных» от 21 февраля 1942 года, «О мерах наказания дезертиров, занимающихся бандитизмом, вооруженными грабежами и контрреволюционной повстанческой работой» от 11 октября 1942 года, «О борьбе с расхищением и разбазариванием продовольственных и промышленных товаров» от 22 января 1943 года и др. [5, с. 98].

Эти нормативные правовые акты стали основой значительного усложнения и расширения функций милиции: по разным оценкам, от 45 до 50 % всего объема ее деятельности составляли специфические, связанные с особенностями военной обстановки задачи, которые не были характерны для предвоенного периода. Милиция представляла собой орган, способный обеспечить в чрезвычайных условиях эффективную реализацию решений органов власти, нормальное функционирование государственных и общественных институтов в процессе их взаимодействия с населением. Усложнение функций милиции в период Великой Отечественной войны позволяет сделать вывод об особенностях ее правовой

природы: в чрезвычайных условиях милиция способна оперативно реализовывать широкий круг функций.

Таким образом, функции милиции в период Великой Отечественной войны можно разделить: на обусловленные военной обстановкой (направленные против ослабления обороноспособности и против подрыва общественной безопасности страны в военный период) и общие (реализуемые милицией на каждом историческом этапе), которые в военное время также претерпели значительные изменения.

Обращаясь к рассмотрению общих функций милиции, следует отметить, что в научной литературе представлены различные подходы к функциям милиции, каждый из которых выдвигает на первый план какую-либо одну наиболее значимую функцию, раскрывающую правовую природу милиции: борьбы с преступностью [6, с. 159], контроля над преступностью [7, с. 91], охраны правопорядка [8, с. 52], обеспечения правопорядка [9, с. 57] или правообеспечения [10, с. 5], профилактики правонарушений.

Абсолютизация оперативно-розыскных и уголовно-процессуальных функций, даже объективно обусловленная криминогенной обстановкой и тен-

денциями исторического развития системы органов милиции, может привести к тому, что, во-первых, граждане не в полной мере могут получить необходимую помощь и поддержку со стороны сотрудников милиции в реализации своих прав и свобод. Во-вторых, возникают препятствия для построения системы организационно-правовых форм взаимодействия милиции и населения. Как показывает опыт деятельности милиции в период Великой Отечественной войны, функционирование системы взаимодействия милиции и населения является необходимым условием профилактики правонарушений и значимым фактором повышения эффективности деятельности милиции, в том числе по обеспечению правопорядка и борьбе с преступностью.

Концепция контроля над преступностью основана на научных подходах, распространенных в современной социологии права. В целом, социальный контроль рассматривается в узком и широком смысле. В узком смысле он ассоциируется с применением принуждения, ограничивается воздействием, реакцией на поступки индивида, которые не соответствуют социальным нормам. В широком смысле социальный контроль проявля-

ется не столько в негативном воздействии за уже совершенные отклонения от групповых норм, сколько в воспроизведении индивидами социально значимых моделей поведения [11, с. 102]. Когда речь идет о контроле над преступностью, имеется в виду ограничение этого негативного социального явления, создание препятствий для его развития, то есть по содержанию эта функция в целом совпадает с функцией борьбы с преступностью. Отмечаемое некоторыми авторами логическое противоречие (если что-либо возможно контролировать, то почему нельзя это искоренить) представляется чистой риторикой, лишенной научной основы.

Функция охраны правопорядка является традиционной для теории и практики правоохранительных органов. В терминологии периода Великой Отечественной войны устойчивое словосочетание «охрана общественного порядка» широко использовалось для характеристики функций милиции. Термин «охрана» более употребим в сочетании с материальными объектами (например, «охранять имущество»). В отношении общественного порядка более уместен термин «обеспечивать» (в значении «создать необходимые условия»),

который придает данному словосочетанию юридическое значение.

Правообеспечению как функции органов внутренних дел, организационным целям их деятельности в настоящее время, в отличие от военного периода, не всегда уделяется должное внимание, административная деятельность органов внутренних дел имеет, в первую очередь, правоохранительную направленность. В чрезвычайных условиях Великой Отечественной войны реализация милицией функции правообеспечения способствовала поддержанию правопорядка, эффективному функционированию государственных и социальных институтов тыловых регионов, защите прав граждан.

В современной научной литературе активно обсуждается проблема перенесения основного акцента деятельности органов внутренних дел на предупреждение и профилактику правонарушений. Функции профилактики и правообеспечения взаимосвязаны, так как функция правообеспечения способствует предсказуемости изменений в области правопорядка посредством выявления, организации и коррекции условий, затрудняющих совершение уголовных преступлений и административных правонару-

шений в аналогичной ситуации в будущем. Научно обоснованная и юридически обеспеченная комплексная реализация функций профилактики и правообеспечения способна преобразовать социальную природу органов внутренних дел, повысить эффективность их деятельности и обеспечить уважение и поддержку со стороны общества и отдельных граждан. В связи с этим весьма ценным представляется опыт деятельности милиции в период Великой Отечественной войны.

В целом анализ общих функций органов милиции по поддержанию режима законности в военный период позволяет выделить две группы функций: правообеспечительную и правоохранительную. Разграничивая функции милиции в военный период, А.В. Сучилкин использует термины «социальная» и «надзорная» функции [12, с. 96], что представляется не совсем точным, так как при такой классификации нарушается логическое правило деления понятий, в соответствии с которым деление должно производиться по одному основанию. Понятие «надзорная функция» также не вполне отражает особенности функций милиции в период Великой Отечественной войны. Надзорная функция как одна из форм деятельности

государственных органов по соблюдению законности заключается в осуществлении надзора за точным исполнением законов всеми государственными органами, должностными лицами и гражданами и относится, в первую очередь, к органам прокуратуры.

Таким образом, применительно к военному периоду весьма уместно использование понятия «функция правообеспечения», под которой понимается самостоятельное направление деятельности милиции в период Великой Отечественной войны, связанное с обеспечением эффективного функционирования государственных и общественных институтов, защитой прав и законных интересов граждан в соответствии с принципом законности. Реализация этой функции органами милиции способствовала проведению в военный период наиболее значимых организационных мероприятий по обеспечению процесса эвакуации, приема и размещения эвакуированных граждан, процесса паспортизации, преодоления массовой безпризорности и безнадзорности. Социальная природа органов милиции требует реализации не только правоохранительной, но и функции правообеспечения, так как милиция – орган государственной власти, обладаю-

ций широким кругом властных полномочий, наиболее приближенный к населению, способный оперативно реагировать на все изменения социальной обстановки, потребностей и интересов граждан.

Исследование вопроса о реализации органами милиции правообеспечительной функции позволяет выявить следующие направления деятельности, характерные для военного периода: 1) обеспечение эвакуации населения, в том числе организация приема эвакуированного населения; 2) прием и размещение эвакуированных детей из прифронтовых районов, оказание помощи беспризорным детям; 3) сопровождение эвакуированного населения до пункта назначения; 4) размещение эвакуированного населения по квартирам; 5) прописка и трудоустройство эвакуированного населения; 6) предупреждение эпидемиологических заболеваний; 7) помощь в разгрузке с железнодорожных платформ промышленных объектов, эвакуированных из прифронтовой полосы; 8) обеспечение автотранспортом передвижения от места прибытия граждан и промышленных объектов до места назначения.

Правоохранительная функция органов милиции в период Великой Отечествен-

ной войны включала обеспечение общественного порядка и борьбу с преступностью, рост которой мог дестабилизировать обстановку в стране. В связи с масштабной эвакуацией необходимо было усилить охрану перевозимых по железной дороге объектов и не допустить передвижение в тыл дезертиров армии и промышленности, «уголовного элемента», шпионов и диверсантов.

Обеспечение общественного порядка уголовно-правовыми и административно-правовыми средствами являлось главной целью правоохранительной деятельности милиции, которая была направлена на обеспечение общественной безопасности, материальных ценностей общества, жизни и здоровья граждан. Правоохранительная деятельность периода войны приобретала особую специфику и требовала преобразования деятельности государственного аппарата в целом и, в первую очередь, такой его составной части, как органы милиции [1, с. 105-106].

Функция борьбы с преступностью являлась одной из кардинальных в деятельности милиции. В целом по стране в 1942 году преступность выросла на 22 % [13, с. 29] по сравнению с 1941 годом, в 1943 году – на 20,9 % по

сравнению с 1942, в 1944 – на 8,6 % по сравнению с предыдущим годом, и только в 1945 году удалось добиться снижения уровня преступности: в первом полугодии 1945 года число преступлений снизилось на 9,9 %. В военный период происходил рост числа наиболее тяжких преступлений: в 1941 году было зарегистрировано 3317 убийств, в 1944 – уже 8369, разбоев в 1941 году – 7499, в 1944 – 20 124, краж – соответственно 252 588 и 444 906 [14, с. 265].

Военная обстановка обусловила рост имущественных преступлений (хищений, в том числе на железнодорожном транспорте, спекуляции), преступлений против личности, бандитизма, хулиганства, преступности несовершеннолетних, а также распространение мародерства, военного и трудового дезертирства, уклонения от мобилизации, панических слухов и настроений, активизацию деятельности вражеских агентов.

Война изменила характер преступности: увеличилось число наиболее опасных преступлений, появились их новые виды, изменился состав лиц, совершавших преступления, а также методы их совершения. Особую опасность представляли дезертиры из Красной

Армии и с военного производства, которые объединялись в преступные группы, совершали разбойные нападения, грабежи, кражи и другие виды преступлений, втягивали в свою деятельность новых лиц. Только за период с начала войны и до конца 1941 года органы НКВД СССР задержали свыше 710 тыс. дезертиров-военнослужащих, более 71 тыс. уклоняющихся от призыва по мобилизации [15, л. 14].

Осложнению оперативной обстановки, росту правонарушений способствовали такие факторы, как освобождение значительного числа заключенных и доступность оружия. В начале войны из исправительно-трудовых лагерей и колоний для службы в действующей армии были освобождены 480 тыс. человек, что составляло почти 25 % от общего числа заключенных. Часть из них после освобождения определялась в военкоматы для отправления на фронт, другая часть, в основном несовершеннолетние и лица, непригодные к военной службе, нередко снова начинали совершать преступления. В число освободившихся из мест лишения свободы попадали и опасные уголовные элементы, которые, пользуясь хаосом, неразберихой и бесконтрольностью на сборно-пересыльных

пунктах, убегали, связывались с местными лицами, совершавшими преступления, создавая преступные сети, втягивали в преступную деятельность других лиц, совершали новые преступления.

В срочном порядке из прифронтовых регионов было эвакуировано 272 тюрьмы, в которых содержалось свыше 140 тыс. человек. Во время эвакуации по разным причинам оказались потерянными около 43 тыс. преступников, в том числе бежали при бомбардировках – 819, совершили побег из-под стражи – 264, были освобождены в ходе налетов бандитов на вагоны с заключенными – 346 [16, с. 114].

Интересы обеспечения фронта военной продукцией, необходимость выполнения планов заставляли использовать непосредственно на режимном производстве не только личный состав расформированных в 1942 году строительных батальонов и рабочих колонн, но и труд заключенных, передвижение которых по заводу не всегда удавалось регулировать в точном соответствии с инструкциями. В целом, из европейской части СССР на оборонные работы из мест заключения были направлены 200 тыс. человек [17, с. 106].

Росту преступности способствовала доступность оружия. Большое количество оружия оставалось на полях сражений, на складах вооружений и боеприпасов при отступлении советских войск, прибывало в тыл с эвакуированными и с неорганизованным потоком беженцев.

Если в мирное время милиция изымала десятки и сотни единиц огнестрельного оружия, то в военный период счет шел на тысячи. В распоряжении преступных групп находилось не только легкое стрелковое оружие, но и автоматы, пулеметы и гранаты. Только за 1942-1943 годы у населения было изъято почти 110 тыс. единиц огнестрельного оружия [18, л. 22]. В Челябинской области за девять месяцев 1942 года было изъято: 47 пулеметов, 573 боевых винтовки, 361 малокалиберная винтовка, 252 ручных гранаты. В 1943 году органы милиции изъяли 8 пулеметов, 16 автоматов, 189 боевых винтовок, около 300 пистолетов и револьверов и т.д. [19, л. 46].

В целях улучшения работы милиции по предупреждению и раскрытию преступлений были усилены также аппараты уголовного розыска, отделы служб и боевой подготовки. В республиканских и областных управлениях милиции были ор-

ганизованы оперативные отделы (отделения) для осуществления мероприятий по заданиям отделов уголовного розыска и борьбы с хищениями социалистической собственности и спекуляцией (БХСС), научно-технической экспертизы, а также для контроля за соблюдением установленного режима на объектах разрешительной системы.

Для усиления борьбы с наиболее общественно опасным видом преступлений – бандитизмом, рост которого в военный период создавал угрозу не только жизни, здоровью и имуществу граждан, но и стабильному функционированию государственных органов, был создан Отдел по борьбе с бандитизмом (ОББ) НКВД СССР [20, с. 86].

Изменения деятельности милиции объяснялись следующими условиями.

Во-первых, решение проблемы борьбы с преступностью, в том числе организованными преступными группами, осложнялось кадровой проблемой в органах милиции, которая была связана с уходом значительного числа квалифицированных сотрудников добровольцами и по призыву на фронт, а также высокой текучестью кадров.

Во-вторых, через территорию тыловых областей страны – Челябинской, Молотовской,

Кировской, Свердловской, Чкаловской и других – проходили потоки эвакуированного населения. Массовый характер эвакуации затруднял выявление лиц, совершивших преступления, и значительно осложнял оперативную обстановку в стране.

В-третьих, недостаточная работа по учету материальных ценностей в военных условиях, в том числе эвакуированных ценностей, осложняла борьбу с хищениями. В связи с отсутствием специально оборудованных складов и баз, материальные ценности часто выгружались в открытых местностях.

Необходимо было изменить методы работы милиции. Исследование содержания понятия «метод» позволяет ответить на вопрос: «Как, каким способом осуществляется практическая работа органов охраны правопорядка, достигаются цели их деятельности?». Методы, применяемые органами милиции, определяют качественную сторону их деятельности и приобретают определенную специфику, во-первых, в зависимости от вида деятельности, для реализации которой они применяются, во-вторых, в зависимости от региона и исторической обстановки. Среди основных методов, которые использовала милиция в военный период, следует выделить: мас-

совые проверки документов, в том числе на железнодорожных объектах, что придавало деятельности милиции систематический и организованный характер [21, с. 166], выставление постов, патрулирование, организацию облав, использование агентурно-оперативных методов. Особую актуальность приобрели вопросы координации деятельности милиции с другими государственными органами и населением.

Функция органов милиции по охране общественного порядка в военный период приобрела определенную специфику. Наиболее опасными для государства и общества были открытые проявления недовольства граждан, способные вызвать дестабилизацию обстановки в тылу. Следует отметить, что Гитлер рассчитывал на массовые выступления против советской власти с началом войны, на это была направлена организованная им пропаганда.

Общественная опасность хищений продовольствия и продовольственных карточек в военный период возрастала в связи с тем, что это могло привести к массовым нарушениям общественного порядка. Отделы борьбы с хищениями социалистической собственности и спекуляцией были созданы в органах милиции еще в марте

1937 года. Для усиления борьбы с хищениями социалистической собственности в 1941 году была увеличена штатная численность аппаратов БХСС в целом по стране на 30,7 % [22, с. 129], что позволило организовать в республиканских и областных управлениях милиции отделы БХСС, а в их составе создать специализированные отделения, сделать их работу более эффективной.

Перестройка наружной и других служб осуществлялась под руководством Главного управления милиции НКВД СССР и на основании его директивных распоряжений. Принимались меры по активизации деятельности бригад содействия милиции, организации групп охраны общественного порядка и содействия истребительным батальонам.

Таким образом, органы милиции выполняли следующие функции: в процессе эвакуации и размещения миллионов граждан в восточных районах страны сотрудники милиции принимали активное участие в выявлении вражеских агентов, провокаторов и других антисоветских элементов, распространителей ложных слухов; милиция осуществляла борьбу с преступностью – преступлениями против личности, бандитизмом, мародерством,

хищениями, в том числе спекуляцией, хулиганством и др. На органы милиции была возложена обязанность борьбы с трудовым дезертирством, которое приобрело в военный период массовый характер, а также с уклонением от призыва и службы в армии. Милиция проводила работу по перерегистрации военнообязанных, оказанию содействия военкоматам по проведению призывных кампаний, выявлению и взятию на учет лиц, не призванных по разным причинам в Красную Армию.

Обстановка военного времени требовала введения усиленного паспортного режима в городах, имевших существенное оборонное и народно-хозяйственное значение, охраны режимных городов и оборонительно-хозяйственных объектов от преступных элементов и лиц, не имевших права проживания на их территории. Значимой задачей милиции являлась охрана эвакуированного оборудования и государственного имущества предприятий, учреждений и организаций, борьба с хищениями эвакуированных и военных грузов. В соответствии с постановлением Государственного комитета обороны от 17 сентября 1941 года «О всеобщем обязательном обучении военному делу граждан СССР»

военно-учетными столами при отделах (отделениях) милиции были составлены списки всех граждан, подлежащих военному обучению, осуществлялся контроль за ходом выполнения постановления.

Органы милиции обеспечивали организацию охраны стратегически значимых промышленных предприятий и объектов: определяли количество сотрудников и места расположения вахтерской службы, налаживали пропускную систему, осуществляли систематический контроль и т.д. Милиция проводила мобилизацию автомобильного транспорта, необходимого для фронта и осуществления процесса эвакуации. На милицию была возложена задача по наблюдению за выполнением санитарных правил в городах с целью предупреждения массовых эпидемических заболеваний, оказанию помощи местным исполнительным органам в разработке мероприятий по санитарной очистке территорий, контролю за процессом их выполнения и т.д. В состав повсеместно созданных противозидемических комиссий обязательно входили представители милиции.

Существенное значение приобретала деятельность милиции по предупреждению детской беспризорности и безнадзорно-

сти, профилактике преступности среди несовершеннолетних. Сотрудники милиции оказывали помощь гражданам в установлении контактов с их родными и близкими, с которыми была утрачена связь во время эвакуации, воздушных налетов и т.д. Обеспечение общественного порядка, соблюдение законности и укрепление правопорядка в стране в период Великой Отечественной войны являлись наиболее значимыми задачами всех государственных органов и должностных лиц. Деятельность милиции в сложных условиях военного времени, непосредственно направленная на обеспечение общественного порядка, являлась необходимым условием функционирования тыла, реализации функций государственного управления и предотвращения беспорядков, способных дестабилизировать обстановку в стране.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод, что принятые меры организационного и функционального характера были обусловлены

особенностями военной обстановки. Функции милиции, направленные на обеспечение общественного порядка, бесперебойной и эффективной работы тыла, существенно расширились. Органы милиции выполняли многоплановые задачи, которые охватывали целый спектр проблем мобилизационного, организационного, контрольного и уголовно-правового характера. Широкий круг полномочий милиции, ее централизация, организованность и оперативность, координация деятельности милиции с учетом деятельности других государственных органов обеспечивали эффективное функционирование всей системы государственной власти. Преобразование деятельности милиции в области обеспечения процесса эвакуации, борьбы с хищениями, пресечения детской безпризорности и безнадзорности, а также активизация справочной работы милиции во многом отражали социально-экономические и правовые особенности военного периода.

1. Сальников В.П. Органы внутренних дел Северо-Запада России в годы Великой Отечественной войны / В.П. Сальников, С.П. Степашин, Н.Г. Янгол. СПб.: Лань; Университет МВД России, 1999. 224 с.
2. Ведомости ВС СССР. 1941. № 33.
3. История советской милиции: Советская милиция в период социализма (1936-1977 гг.): в 2 т. Т. 2 / С.М. Крылов [и др.]; под ред. Н.А. Щелокова. М., 1977. 338 с.

4. ОГАЧО. Ф. П-288. О. 42. Д. 20.
5. Хрестоматия по отечественной истории (1941-1945 гг.) / под ред. А.Ф. Киселева, Э.М. Щагина. М.: Владос, 1996. 896 с.
6. Капитонов С.А. Правообеспечительный потенциал милиции (вопросы теории, методологии и организации): дис. ... д-ра юрид. наук. Тюмень, 2003. 408 с.
7. Харитонов А.Н. Государственный контроль над преступностью: (Теоретические и правовые проблемы): монография. Омск: Изд-во Омского юрид. ин-та МВД России, 1997. 240 с.
8. Основы управления в органах внутренних дел: учебник / Н.И. Буденко [и др.]; под ред. А.П. Коренева. 2-е изд., с изм. и доп. М.: Щит-М, 1996. 343 с.
9. Колонтаевский Ф.Е. Курс административно-правового регулирования деятельности органов внутренних дел в системе управленческих знаний руководителей // Актуальные проблемы совершенствования организационных и правовых основ деятельности органов внутренних дел. Труды Академии управления (юбилейный выпуск). М.: Изд-во Акад. управления МВД России, 1999. С. 57-62.
10. Капитонов С.А. Ведущая функция милиции. М.: Юриспруденция, 2002. 160 с.
11. Гревцов Ю.И. Социология права: курс лекций. СПб.: Юридический центр Пресс, 2001. 310 с.
12. Сучилкин А.В. Пензенская милиция в годы Великой Отечественной войны: дис. ... канд. ист. наук. Пенза, 2006. 220 с.
13. Малыгин А.Я., Мулукаев Р.С. НКВД МВД Российской Федерации: лекция для сотрудников органов внутренних дел. М.: ЦИ и НМОКП МВД России, 2000. 52 с.
14. Органы и войска МВД России: Краткий исторический очерк / А.В. Борисов [и др.]; гл. ред. А.Г. Горлов. М.: Изд-во Объед. ред. МВД России, 1996. 464 с.
15. ГАРФ. Ф. Р-9478. О. 1. Д. 63.
16. Уголовно-исправительное право России: учебник для юрид. вузов и факультетов / под ред. А.И. Зубкова. М.: ИНФРА•М – НОРМА, 1997. 614 с.
17. Демидов А. Обеспечение экономической безопасности в годы Великой Отечественной войны // Лубянка: обеспечение экономической безопасности государства / гл. ред. и сост. В.А. Ставицкий. 2-е изд. М.: Моя Россия: Кучково поле, 2005. 446 с.
18. ГАРФ. Ф. Р-9415. О. 3. Д. 12а.
19. ОГАЧО. Ф. П-288. О. 7. Д. 217.

20. Вольхин А.И. Деятельность органов государственной безопасности Урала и Западной Сибири в годы Великой Отечественной войны 1941-1945 гг.: дис. ... д-ра ист. наук. Екатеринбург, 2001. 421 с.
21. Министерство внутренних дел России: 1802 – 2002: Исторический очерк: в 2 т. / авт. и рук. проекта, ред. В.П. Сальников. Т. 2. СПб.: Фонд «Университет», 2002. 272 с.
22. Григуть А.Е. Роль и место органов НКВД СССР в осуществлении уголовно-правовой политики Советского государства в годы Великой Отечественной войны (1941-1945 гг.): дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999. 234 с.

Гусак В.А., заместитель Министра общественной безопасности Челябинской области, доктор юридических наук

Тищенко В.Г.

Оружие в истории отечественного субъекта правоохраны (с середины IX до середины XIX века)

Традиционно считается, что до XVIII века в России не было регулярных полицейских органов, не употреблялся и сам иностранный термин «полиция». В допетровской Руси соответствующая правоохранительная деятельность обозначалась понятием «благочиние». Фактически же под полицией всегда понимался регулярный, военизированный, исполнительный орган государственного управления, повседневно и профессионально охранявший общественный порядок и внутреннюю безопасность.

Первым полицейским органом на Руси X-XIII веков становится княжеская дружина. Именно она занималась функцией поддержания правопорядка. Сама княжеская дружина, как правило, делилась на две неравные части – «старую» – лепшую, переднюю и «младую». Меньшая, «старая» часть, состоявшая из «мужей» – бояр, фактически являлась административно-чиновничьим аппаратом княжеского управления. Именно из мужей назначались воеводы, посадники и тысяцкие. Большая, «младая» часть

имела более сложное деление на детей боярских, гридней, кметей и отроков [1, с. 353]. Отроки выполняли служебные обязанности непосредственно при княжеском дворе и не могли выполнять правоохранительные функции. Таким образом, дети боярские, гридни и кмети являлись дружинниками, чей статус позволял выполнять им по совместительству и правоохранительные функции в эпоху Древнерусского государства. В этом нелегком деле дружинникам помогали княжеские слуги – вирники и мечники, а также свободные люди – общинники. Постепенно, по мере развития чиновничьего аппарата в XII-XIV веках, правоохранительные функции на княжеских землях стали передаваться из дружины наместникам и волостителям, у каждого из которых имелся собственный штат сотрудников – тиунов, доводчиков и праветчиков. Тиуны осуществляли судебные разбирательства, доводчики призывали к суду участников процесса, а праветчики исполняли судебные решения.

Относительно вооружения древнерусских дружин

ников, и по совместительству первых отечественных правоохранителей, необходимо подчеркнуть, что оружие на Руси было очень дорогим и уже поэтому статусным предметом. Именно оружием княжеский дружинник отличался от ополченца, а значит, именно оно делало дружинника обладателем властных полномочий.

Главным символом княжеской власти на Руси являлся меч. Хороший меч был очень дорог и поэтому редок. Вопреки расхожему мнению, даже не все княжеские дружинники (а средний состав дружины на Руси был примерно 300-400 человек) были вооружены мечами. В захоронениях дружинников один меч встречается в среднем на 20-25 погребений, то есть, по современным представлениям, мечом был вооружен командир взвода, лейтенант. Дороговизна меча и его статусный характер привели к отсутствию единообразия и унификации мечей в дружине. Однако в IX-X веках, на раннем этапе Древнерусского государства, более распространенным был скандинавский меч – варяжский, норманнский. С XI-XII веков на Руси получает распространение общеевропейский, так называемый каролингский меч, являющийся развитием римской спаты.

Особенностью скандинавских мечей являются их богато украшенные рукояти и очень высокое качество железа, из которого они сделаны [2, с. 57]. Скандинавский меч предназначен прежде всего для рубящего удара и практически бесполезен для колющего. Каролингский меч в основной своей массе имеет более простое, утилитарное исполнение и внешне отличается от скандинавского массивным навершием рукояти для баланса и неразвитой гардой. Клинок начинает сужаться от рукояти к концу, благодаря чему становятся возможны колющие удары [3, с. 113].

Общая невысокая распространенность меча привела к тому, что в княжеских дружинах распространение получила сабля. Борьба против печенегов и половцев сделала саблю достаточно известным оружием среди дружинников, и с IX-X веков княжеская дружина активно вооружается именно саблями. Необходимо отметить, что изначально сабля являлась оружием всадника, поскольку особенно эффективна именно для конного боя. Но если меч выступал атрибутом старшей дружины, то сабля становится оружием гридней и кметей. Стоимость сабли хотя и уступала стоимости меча, но все рав-

но бала недоступна рядовому ополченцу. Таким образом, меч на Руси изначально был символом государственной, княжеской власти, а сабля, являясь оружием младшей дружины, стала первым правоохранным, полицейским оружием, пронеся это звание до начала XX века.

И меч, и сабля ввиду своей стоимости не могли стать массовым оружием. Самым характерным и доступным типом оружия как для дружины, так и для ополчения являлось копье. Копье появилось в эпоху палеолита и оставалось в качестве вооружения вплоть до массового распространения огнестрельного оружия. Конный дружинник имел копье длиной 3,5 метра, а пеший – 2 метра. Среди народного ополчения использовался наконечник копья удлинненно-треугольной формы, потому что одинаково эффективен и в бою – для колющих и рубящих ударов, и на охоте. Княжеская же дружина была вооружена копьями с листовидными наконечниками, что отличало ее от простых ополченцев.

Не уступал копьё по массовости распространения и топор. Именно топор в IX-XIII веках был основным оружием ближнего боя. И если рядовой ополченец, как правило, был вооружен рабочим топором, то

дружинник непременно имел боевой топор. Самым распространенным на Руси боевым типом был бородавчатый топор с длинным оттянутым книзу лезвием – «бородой». Такой топор обладал не только рубящим, но и частично режущим свойством. Длина лезвия была 10-15 см, длина топорика – 70-80 см, вес обуха – 500 г, с топориком – примерно 800 г. Несмотря на повсеместное распространение, умело обращаться с боевым топором мог далеко не каждый ополченец. Это связано с сильно вынесенным вперед центром тяжести боевого топора. Так же, как и для грамотного владения мечом или саблей, для эффективной работы боевым топором требовалось воинское мастерство, получаемое в результате регулярных тренировок.

Но копья и боевые топоры в силу их широкого распространения среди всего населения не могли нести на себе сакральные признаки власти и, по сути, не могли причисляться к полицейскому оружию. Однако существовал тип боевых топоров, который среди простого населения распространен не был. Это чекан – даже не топор, а скорее боевой топорик с узким лезвием и молотком на обухе. Узкое лезвие делало чекан практически бесполезным

в повседневной хозяйственной деятельности в качестве рабочего инструмента, но было идеальным для пробития доспеха. Удар же молотком на обухе приводил к контузии, без пробития доспеха, что делало чекан, по сути, первым нелетальным полицейским оружием. Кроме того, вес чекана, составлявший 250-350 г, позволял носить его постоянно [4, с. 135].

Относительно веса боевого снаряжения возможно полагать, что в отличие от боевых действий, предполагающих полный доспех и вооружение, выполнение правоохранительно-полицейских функций допускало значительное облегчение и в защите, и в вооружении. Ходить с копьем в населенном пункте и заходить в дом было просто неудобно. В связи с этим неизбежно появление у дружинника не боевого, предназначенного для поражения неприятеля, а исключительно полицейского оружия, необходимого для подтверждения властных полномочий. И таким оружием в силу своей специфики являлись всевозможные палицы, булавы и дубинки. Безусловно, это простейшее ударно-дробящее оружие десакрализовывало верховную власть, однако было интуитивно понятно и удобно в применении. В связи с этим можно предпо-

ложить, что сотник и десятники не поощряли наличие дубинок и палиц у дружинников во время строевого смотра, что отнюдь не мешало применять их в повседневной мирной службе.

Рассматривая вооружение древнерусского дружинника, необходимо упомянуть и вид оружия, который у дружины был практически не распространен и всегда носил статус дополнительного [5, с. 235]. Это кистень. Несмотря на то, что костяной кистень известен с глубокой древности человечества, до XII века кистени на Руси практически не получили распространения. В XIII веке феодальная раздробленность и монгольское нашествие практически завершают историю Древнерусского государства, и в XV-XVII веках наступит время наибольшего признания кистеня как оружия, которое поступит на вооружение поместного войска. А с начала XVIII века кистень приобретает значение главного оружия «татыбы» и сохраняет его вплоть до середины XIX века. Но кистень – это всегда второстепенное, дополнительное оружие, которое практически не применялось в качестве полицейского оружия.

Образование Московского централизованного государства в XV-XVI веках меняет отношение государства к

преступности и борьбе с ней. Судебник 1497 года трактовал понятие преступления не как «обиду», а как действие против интересов государства. Соответственно, начинает меняться и понятие правоохранительных органов. При Иване III, в конце XV века на улицах и площадях Москвы появляется первая городская стража, следящая за порядком, не позволяющая ночных хождений по городу. За нарушение было предусмотрено битье кнутом, что фиксирует кнут уже как оружие именно полицейское. В 1505 году Василием III были учреждены на московских улицах решетки, на выездах из города – заставы. Решетки на ночь закрывались, у них выставлялись сторожа из местных жителей. Ведали решеточным караулом приказчики. Нередко жители жаловались, что сторожа сами грабят, а приказчики возглавляют банды грабителей [6, с. 430]. Поскольку сторожа на решетки набирались из местных жителей, то ни о какой стандартизации оружия не могло быть и речи. Каждый из сторожей заступал в караул со своим оружием, как правило, это было копье, топор, кнут или просто дубинка.

В середине XVI века, при Иване Грозном, в числе центральных органов управления на базе Разбойной избы Боярской

думы был создан Разбойный приказ, на который преимущественно возлагалась организация борьбы с преступностью в стране. Из Разбойного приказа на места для осуществления правоохранительной деятельности направлялись сыщики. Именно сыщики-дьяки Разбойного приказа могут рассматриваться как одни из первых представителей профессиональной полиции России. Состоять на службе в Разбойном приказе мог или худородный, незнатный боярин, или представитель формирующегося служилого сословия – русского дворянства. И тот, и другой были представителями поместного конного ополчения с соответствующим набором вооружения. Основным клинковым оружием, а также главным показателем статуса его обладателя становился сабля. Особенно ценились у служилых людей азиатские булатные и дамасские сабли. По типу клинка это были или массивные киличи с яркой елманью – расширением к острию клинка, или более узкие и легкие сабли без елмани, к которым относятся шамширы. Также начинают распространяться и польско-венгерские сабли. Вообще, для XV-XVII веков в России характерно большое разнообразие видов сабли. Дополнительным оружием были самые разнообразные

ножи и кинжалы, среди которых наиболее распространенным был боевой подсадачный нож.

Копья, которые являлись одним из основных типов вооружения, с XV века стремительно теряют популярность среди всадников. Это было связано с высокой, «восточной» посадкой в седле, которая позволяла всаднику вертеться во все стороны, что было очень важно при стрельбе из лука. Копьями вооружались лишь опытные всадники, владевшие приемами копейного боя, а неопытные воины их практически не применяли.

И боярская, и дворянская конница по-прежнему широко вооружалась топорами-чечеканами и разнообразными легкими «топорками». Также поместная конница была вооружена кистенями, перначами и шестоперами, однако назвать их широко распространенным оружием сложно [7, с. 369].

Огнестрельное оружие в поместной коннице присутствовало, однако встречалось крайне редко по причине его неудобности для всадников во время армейского боя, а также неоправданно высокой цены. Именно в XVI веке в России появились конные пищальники, однако пищали, как и копье, были не очень удобны в постоянном использовании, поэтому

дворяне и боярские дети предпочитали пистолеты, обычно импортные с колесцовым замком. Стоимость такого пистолета была высока, кроме того, мастера-производители и купцы старались продавать пистолеты только парами. Но нередко за пояс сыщика был заткнут только один пистолет.

На московских рынках за порядком наблюдали назначавшиеся Земским приказом ярыжные, или ярыжки. Земские ярыжки в Москве одевались в одежду красного и зеленого цвета, и эта одежда, по сути, была первой в России полицейской формой. В других городах цвет одежды мог быть иным, но на груди обязательно были нашиты буквы «З» и «Я», что тоже можно считать элементами полицейской униформы. Наличие формы предполагало и стандартизацию вооружения, однако этого не произошло, и ярыжки были вооружены в лучшем случае копьем и саблей и уступали вооружением сыщикам Разбойного приказа.

Важную роль в обеспечении порядка в Москве и центральных городах играло созданное в 1550 году стрелецкое войско во главе со Стрелецким приказом, которое пришло на смену пищальникам-ополченцам и первоначально состояло из 3 тысяч человек. В мирное

время стрельцы московские и городовые несли гарнизонную службу, выполняя в городах функции полиции и пожарных. Стрелецкие избы в городских районах были своеобразными опорными пунктами правопорядка наряду со съезжими избами. Почему же именно стрельцов многие исследователи считают первыми профессиональными полицейскими в России? Ответ простой. Первая стандартизация вооружения и формы, которая делала стрельцов наполовину первой регулярной армией, а на вторую половину – первой правоохранительной структурой России.

Главным оружием стрельца являлась связка пищаль – бердыш. В сравнении с европейской аркебузой массой 4 килограмма и калибром 15 миллиметров, фитильная пищаль русского стрельца была мощным оружием – при весе около 8 килограммов она имела ствол калибром 18-20 миллиметров и длиной порядка 40 калибров. Заряд пороха закладывался основательный, так что доспехи пробивались на дистанции втрое большей, чем из аркебузы [8, с. 40]. Вот только стрелять с рук из такой пищали было затруднительно. Для прицеливания и меткой стрельбы был необходим упор-сошка. Именно таким неотъемле-

мым упором-подсошником для стрельбы из пищали становится бердыш. И поскольку пищаль была атрибутом большой внешней войны, то оружием внутренним, правоохранительным для стрельцов становится именно бердыш. К концу XVII века, когда стрельцы практически потеряли функции регулярной армии и фактически стали городской полицией, многие стрелецкие полки вообще были вооружены только бердышами как основным оружием. Бердыш носился за спиной через любое плечо, и это показывает, что одновременно пищаль и бердыш стрельцы на себе практически не носили, иначе бы пищаль носили на правом плече, а бердыш на ремне через левое плечо.

Характерной чертой стрелецких бердышей XVI века является отковка верхнего конца в одно острие – очевидно, бердыш был рассчитан и на укол. Многие стрельцы вставляли в лезвие бердыша несколько металлических колец, и при патрульном обходе территории такой бердыш издавал очень характерный металлический звук. Бердыш останется оружием полицейских будочников в России вплоть до конца XVIII века.

Кроме пищали и бердыша, важнейшим видом оружия стрельца являлась сабля.

Появившись на Руси в X веке, сабля с XIV века стала господствующим видом холодного клинкового оружия. Командиры стрельцов – десятники и пятидесятники были вооружены только саблями и протазанами. Протазан – это колющее древковое холодное оружие, разновидность копья, которое очень часто путают с алебардой. Характерной особенностью наконечника протазана является наличие на лезвии двух ушек разной длины и конфигурации. Появившись на вооружении в XVI веке в качестве оружия, протазан уже в XVII веке практически выйдет из военного употребления и станет исполнять в основном церемониальные или полицейские функции. Старшим стрелецким командирам – головам, полуголовам и сотникам кроме сабель полагались трости как некий отличительный признак их власти. Поверх поясного ремня, к которому крепилась сабля, надевался кушак [9, с. 102].

Защитное снаряжение (шлемы и кольчуги) рядовыми стрельцами, за редким исключением, не применялось. Это еще раз подчеркивает, прежде всего, правоохранительную функцию стрелецкого войска.

Следует заметить, что стрелецкие полки имели единообразную и обязательную

для всех парадную форму – «цветное платье», состоявшую из верхнего кафтана, шапки с меховым околышем, штанов и сапог, цвет которых, кроме штанов, регламентировался согласно принадлежности к определенному полку. Все стрельцы носили перчатки с краями коричневой кожи. Парадная форма надевалась стрельцами только в особые дни – во время главных церковных праздников и при проведении торжественных мероприятий.

Для выполнения повседневных обязанностей и в военных походах использовалось «носильное платье», имевшее тот же покрой, что и парадная форма, но сшитое из более дешевого сукна серого, черного или коричневого цвета.

Выдача казенного сукна московским стрельцам на пошив повседневных кафтанов производилась ежегодно, в то время как городовым стрельцам – раз в 3-4 года. Дорогое цветное сукно, предназначенное для пошива парадной формы, выдавалось нерегулярно – только по особо торжественным случаям – и являлось дополнительной формой поощрения за службу.

При Иване Грозном количество стрельцов с 3 тысяч быстро возросло до 12 тысяч человек личного состава, из ко-

торых около 5 тысяч стрельцов постоянно жили и несли службу в Москве.

К началу XVII века оценочная численность стрельцкого войска составила до 20 тысяч, из них до 10 тысяч – московских. В 1632 году общая численность стрельцов составляла 33 775 человек, а к началу 1680-х годов увеличилась до 55 тысяч [10, с. 83]. Семнадцатый век неслучайно называют «новым веком Русской истории». Пережив Смутное время, страна активно развивается и строит новую структуру управления. 30 апреля 1649 года царем Алексеем Михайловичем был принят первый полицейский закон – Наказ о Градском благочинии [11, с. 39] (далее – Наказ). Он был подготовлен на основе предыдущих предписаний для так называемых объезжих голов, ответственных за поддержание порядка в Москве.

Объезжие головы из дворян и боярских детей надзирали за сохранением общественной тишины и спокойствия, за безопасностью от огня и за тем, чтобы в городе не было драк, грабежей, разбоев, воровства, распутства и «прочего непотребства». Все это входило в компетенцию воевод и упоминается в воеводских наказах. Объезжий голова и на-

значался воеводой, находясь у него в непосредственном подчинении. Таким образом, воеводы освободили сами себя от очень обременительной и неблагодарной полицейской функции. Иначе говоря, объезжий голова «претендует» на звание первого профессионального российского полицейского, чьи функции были именно правоохранительными, а не военно-полицейскими. Объезжие головы должны были регулярно, днем и ночью, объезжать подведомственную им территорию и предотвращать разбой, воровство, пресекать корчемство – самогоноварение и незаконную продажу спиртных напитков, а также курение табака. Особое внимание уделялось соблюдению мер пожарной безопасности, которые устанавливались в самом Наказе. В нем отмечалось, что «чьим небрежением и от кого учинится пожар, тому от Государя быть казнену смертью» [12, с. 337]. В подчинении объезжих голов состояли: подьячий-заместитель – для регулярных объездов, пять решеточных приказчиков, обязанные «расписать» (распределить) сторожей, повинных нести объездную службу по человеку от десяти дворов, и назначать нужное число стрельцов для надзора за порядком.

Вооружение головы было стандартным для детей боярских и дворян. У приказчиков оно было более простого, дешевого исполнения. Стрельцы несли службу с табельным оружием, а сторожа приходили со своим снаряжением, причем в первую очередь от них требовали именно противопожарное оснащение – багры, топоры и ведра для воды. Организация охраны общественного порядка и пожарной безопасности, принятая в соответствии с Наказом в Москве, постепенно была распространена и на другие российские города [13, с. 107].

Следует подчеркнуть, что институт объезжих голов и решеточных приказчиков не создавался с нуля. Наказ охватил всю городскую правоохранительную практику, которая формировалась на протяжении XVI-XVII веков, и довел эту практику до чиновнического совершенства. Наряду с формированием на Руси централизованного государства происходит и централизация правоохранительной структуры. Разбойный приказ, на который были возложены основные функции полицейской системы, становится центральным органом управления – прообразом МВД. Через губные избы на местах он руководит борьбой с преступностью

по всей России. В провинции лица, выбранные губными старостами, сначала должны были приехать в Разбойный приказ для согласования своего назначения, а уже потом набирать штат – целовальников, дьячков, тюремных сторожей – и приступать к исполнению обязанностей. Вооружение целовальников, дьячков и сторожей являлось стандартным для XVII века и в основном состояло из сабли как личного оружия и дополнялось копьем, протазаном или бердышом.

Первым из русских царей, решившим создать полицию как орган охраны правопорядка по образцу европейских стран, стал Петр I. 25 мая 1718 года им была утверждена с собственноручным дополнением инструкция, привычно названная «Пунктами». Этой инструкцией учреждалась должность генерал-полицмейстера и определялись его компетенции. Первоначально штат полиции состоял из заместителя генерал-полицмейстера, 4 офицеров и 36 нижних чинов. Делопроизводство в Главной полицмейстерской канцелярии вели дьяк и десять подьячих. Этого количества полицейских оказалось явно недостаточно, и в подчинение генерал-полицмейстера было направлено 10 офицеров, 20 унтер-офи-

церов и 160 «добрых», крепких, хорошо обученных солдат. Из казны выделили 200 рублей для устройства шлагбаумов, которые опускались в 11 часов вечера и поднимались на рассвете. Затем по указу Сената в распоряжение генерал-полицмейстера было направлено еще 90 военнослужащих. На службу в полицию, как правило, направлялись в принудительном порядке. Учреждения не желали расставаться с опытными чиновниками и служащими, едва ли не по каждому канцеляристу и солдату, направляемому на службу в полицию, Сенат издавал именные указы [14, с. 2].

В 1719 году для чинов в полиции была введена особая форма – кафтаны василькового цвета с красными обшлагами, зеленые камзолы, короткие штаны василькового же цвета. Главным оружием полиции при Петре I становится алебарда. К XVIII веку этот вид оружия уже утратил боевую функциональность, но как полицейское оружие прослужит в России вплоть до 1856 года. Также на вооружении полиции принимается фузея со штыком. В отличие от алебарды, петровская фузея со штыком была исключительно армейским оружием. Реформа оружия, которую Петр I провел незадолго до Полтавского

сражения, во многом помогла русской армии выиграть битву, да и всю Северную войну в целом. Более легкие и удобные в обращении фузеи сменили тяжелые крупнокалиберные пищали и мушкеты. Они не требовали специальной подставки, весили гораздо меньше и были более скорострельны. Фузеи отличались усовершенствованными ударно-кремневыми замками. В них были совмещены огниво и крышка затравочной полки. Ложа с большой кривизной облегчала прицеливание, а штык с насаживавшейся на ствол трубкой позволял стрелять с примкнутым штыком. Стреляли из фузей бумажными патронами раздельного заряжания, это позволяло довести скорострельность до выстрела в минуту. Особо опытные стрелки могли совершать до четырех выстрелов в минуту. Дальность эффективной залповой стрельбы фузей была около 300 метров, одиночной прицельной стрельбы – до 100 метров. Но при всех своих достоинствах фузея была предназначена больше для уничтожения внешнего врага, а не для полицейской службы.

При этом в начале XVIII века огромное развитие получили кремневые пистолеты как личное огнестрельное оружие. При Петре I с 1708 года

пистолеты становятся штатным оружием не только драгун и кирасир, ими вооружают нижних чинов пехоты и даже пикинеров. Еще в начале XVIII века русские казенные оружейные заводы выпускали всего от 500 до 1000 пистолетов в год, и большая часть пистолетов закупалась за границей, прежде всего в Германии. В 1715 году Петр I прекратил закупку пистолетов за границей, а Тульский оружейный завод стал производить вместо 1000 пистолетов 5000 ежегодно. Эталонный вариант кремневого пистолета начали создавать в 1713 году. Дело в том, что ни в России, ни в Европе не существовало единых стандартов производства пистолетов. И казенные, и частные заводы имели свои эталонные экземпляры, что прежде всего сказалось на калибре, который варьировался от 14 до 18 см, что, в свою очередь, усложняло снабжение и обучение войск.

В декабре 1713 года, взяв за основу конструкции «берлинский» пистолет, мастер Р. Крапивенцев усовершенствовал тяжелую немецкую ложу, сделав ее легче и изящнее за счет «обводка с выемкой» вокруг замка, казенного винта и спусковой скобы. Новый пистолет был утвержден в мае 1714 года.

24 мая 1715 года указом Петра I впервые на вооружение русской армии вводятся единые образцы кремневого пистолета. Указ подробно регламентировал общий вид оружия, его линейные характеристики и массу, требовал изготовления одинаковых типов оружия на всех государственных заводах. Единообразие линейных характеристик (калибр 6,8 линий) и массы пистолета позволило узаконить соотношение заряда и пули. Масса пистолетного заряда равнялась 2,5 золотника (11 г), масса пули – 5 золотников (21 г). Тогда же вводится единый боекомплект – на каждый пистолет полагалось 20 патронов с пулей. Для повышения качества выпускаемого оружия были изменены условия приема готовой продукции. Тем же указом от 24 мая 1715 года в России вводятся и первые контрольно-измерительные инструменты. Для соблюдения точности принятого калибра на заводы высылались специальные медные эталонные цилиндры – калибры, которые должны были входить в стволы до казенного винта. Контроль за длиной стволов пехотного ружья и драгунского пистолета осуществлялся при помощи деревянных шаблонов с печатью генерала Я.В. Брюса. Готовые части ружья вначале осматри-

вались выбранными из среды оружейников мастерами, затем поступали к надзирателям. Прием оружия осуществлялся строго по образцам. Особенно тщательной проверке подвергался ствол. В 1721 году вводится единая пороховая проба для всех образцов военного оружия. Стволы ружей и пистолетов испытывались 10 золотниками (42,6 г) пороха с двумя пулями одним выстрелом. На стволе, выдержавшем пороховую пробу, в казенной части ставилось клеймо – «Р».

Таким образом, Россия в 1715 году получила лучший на тот момент в мире кремневый пистолет, который без особых изменений прослужит в русской армии вплоть до Крымской войны 1853-1856 гг. Более того, русский пистолет 1715 года скопируют все без исключения европейские производители. Причина неприятия на вооружение полиции пистолета из-за его высокой стоимости не выдерживает критики, во-первых, ввиду того, что производство фузеи было дороже, а во-вторых, стоимость пистолета могла расти прямо пропорционально индивидуальности заказа. Некоторые пистолеты стоили огромных денег, но и являлись при этом произведениями искусства. В то же время основная масса офицеров до-

вольствовалась оружием, выпускаемым Тульским и Олонским оружейными заводами, покупая их по вполне приемлемым ценам. Очевидно, именно при Петре I сложилась традиция неприятия пистолета как личного оружия полиции, которая продолжится до конца XIX века.

С 1719 года личным оружием полицейского становится шпага, несмотря на то, что она являлась самым проблемным видом полицейского оружия. Владение шпагой требовало длительных тренировок. И если для армейских офицеров, дворян по происхождению, это не являлось проблемой, то для полицейских чинов шпага была скорее важной деталью форменного обмундирования. Следует заметить, что шпага была крайне не популярна в армии и в 1741 году заменена у солдат полусаблей, а у офицеров – саблей. Соответственно, во второй половине XVIII века сабля и полусабля поступают на вооружение чинов полиции.

К 1721 году весь штатный персонал полиции Петербурга, без приданных солдат, 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 использо-

вания на полицейской службе местного населения. Были восстановлены и подчинены полицейским съезжим дворам сотские, пятидесятские, десятские из городского населения, сменяемые через полгода, и караульщики, поочередно выставляемые от дворов, хозяева которых не получали иммунитета от этой полицейской повинности. Последние ставились на ночь у рогаток, решеток, надобов и шлагбаумов, перегородивших городские улицы. Эта полицейская повинность не могла быть эффективной, поскольку население разными способами пыталось избежать дополнительных полицейских обязанностей. В связи с этим генерал-полицмейстер постоянно добивался замены караульщиков военнослужащими на постоянной основе с возложением на жителей обязанности платить за содержание таких команд. Однако было принято только предложение о дополнительном налоге на жителей. Именно сохранение полицейской повинности населения не позволяет сегодня говорить об успешности полицейской реформы Петра I.

Дальнейшее укрепление полиции Российской империи происходило в 1730-е годы и было связано с созданием новых полицейских служб и рас-

пространением деятельности полиции не только на Санкт-Петербург и Москву, но и на другие города страны. В провинциальных городах полицией руководил офицер в звании капитана или поручика, которому подчинялись унтер-офицер, капрал, десять рядовых и два канцелярских служителя. Только эти два гражданских служителя могли вооружиться по своему усмотрению. Капитан, поручик, унтер-офицер, капрал и рядовые были вооружены штатным армейским вооружением. Таким был в то время обычный состав городского полицейского отделения. Поскольку полиция была еще малочисленной и слабой, к выполнению полицейских функций привлекались армейские подразделения. В 1733 году был издан указ «Об учреждении полиции в городах», который дал старт созданию полицейских учреждений в масштабе всей Российской империи и послужил отправным моментом для формирования регулярной полиции страны.

13 марта 1733 года Главная полицмейстерская канцелярия обратилась к императрице Анне Иоанновне с предложением создать полицейские учреждения в 23 городах, в том числе 10 губернских, 11 провинциальных и 2 уездных. И до 1740 года во всех этих городах

появилась регулярная полиция – полицмейстерские конторы. Как правило, в полицмейстерскую контору попадали за малозначительные правонарушения – за хождение в кабаки и по улице в «неуказанные часы», за пьянство, за продажу испорченного продовольствия, за держание в доме не имевших паспортов людей, за топление печи летом и сваливание навоза в реку. Соответственно, для борьбы с этими правонарушениями алебарда и фузея были избыточны и громоздки. У полицейской шпаги проявился существенный недостаток – она ломалась, поэтому вместо двухсторонней заточки в конце XVIII века шпага получает одностороннюю заточку и широкий дол, что должно было усилить прочность. Но уже с 1741 года сами полицейские стараются заменить шпагу на саблю у офицеров и полусаблю – у унтеров и рядовых.

По сути, Петр I своей реформой создал регулярную полицию только в одном российском городе – столице Санкт-Петербурге. При Анне Иоанновне регулярная полиция появляется еще в 23 крупных российских городах. Очевидно, что на значительной части Российского государства регулярная полиция отсутствовала. Екатерина II была вынуждена

продолжить процесс формирования регулярной российской полиции. Причем одни авторы утверждают, что она продолжила полицейскую реформу Петра, другие настаивают на самостоятельной функциональности ее полицейской реформы, третьи убеждены, что толчком к проведению масштабной полицейской реформы стала крестьянская война под предводительством Емельяна Пугачева. После подавления восстания царское правительство осознало необходимость создания на местах прочной системы государственных органов, способных эффективно разрешать возникающие конфликты и проблемы.

В 1775 году в России проводится реформа местных органов управления, и страна делится на губернии и уезды, применительно к которым и строится сеть полицейских учреждений. В каждом уезде создается сельская полиция в лице нижнего земского суда. Уездная полиция состояла из начальника – земского исправника или капитан-исправника – и 2-3 заседателей. Начальник сельской полиции выбирался местным дворянством и утверждался губернатором. В непосредственном подчинении нижнего земского суда находились сотские и десятские – полицей-

ские служители, избравшиеся из крестьян и продолжавшие нести полицейскую повинность. За плохое исполнение своих обязанностей руководство полиции могло подвергнуть их штрафу.

Обязанности нижнего земского суда были многочисленными и разнообразными: следить за порядком и «благочинием» в уезде, исполнять решения вышестоящих властей, проводить предварительное следствие по уголовным делам. Кроме того, капитан-исправник нес ответственность за состояние дорог и мостов, противопожарную безопасность, ведение борьбы с эпидемиями и эпизотиями, выполнял решения судебных органов и дворянской опеки.

Некоторые изменения претерпела и городская полиция. В городе полицейское управление поручалось городничему, который назначался Сенатом по представлению губернского совета. Подчинялся городничий губернскому правлению под руководством губернатора. В городах, в которых дислоцировался военный гарнизон, полицейские обязанности исполняли военнослужащие во главе с комендантом.

Реформа 1775 года основное внимание уделила созданию административно-по-

лицейского аппарата в уезде и практически никак не коснулась городской полиции. Именно для решения этой проблемы 8 апреля 1782 года издается Устав благочиния или полицейский (далее – Устав благочиния), по которому в городах создавался новый полицейский орган – Управа благочиния. Впервые в российской истории был принят нормативный правовой акт, регламентирующий правовой статус полицейских органов, их систему и основные направления деятельности. Полиция вошла в Управу благочиния, следившую за пожарной, санитарной и общественной безопасностью города, определявшую как режим жизни города, так и его внешний облик.

Санкт-Петербург получил новое административное деление – 10 полицейских частей были разбиты на 42 квартала. В городе появились частные приставы (от слова «часть») – старшие полицейские чины, стоящие во главе полиции части, и подчиненные им квартальные надзиратели – начальники над кварталами, которым, в свою очередь, подчинялись более 500 ночных сторожей, дежуривших в специальных будках на оживленных перекрестках города. Все полицейские чины были вписаны в Табель о рангах.

Полиции было предоставлено право штрафовать правонарушителей, подвергать их аресту на 1-3 дня, помещать в исправительный дом – до исправления, в работный дом – до возмещения ущерба, подвергать телесным наказаниям – 2-3 удара прутом или плетью. Хотя в целом меры наказания значительно смягчались по сравнению с мерами, предусмотренными в законодательстве Петра I.

Во главе Управы благочиния в уездных городах стоял городничий, в губернских – полицмейстер. Начальнику полиции подчинялись два пристава, один – по уголовным, другой – по гражданским делам, и два ратмана-помощника, которые избирались на три года от горожан. Подчинялась Управа благочиния непосредственно губернскому правлению. В соответствии с Уставом благочиния город делился на административно-полицейские части по 200-700 дворов во главе с частным приставом. В его распоряжении находились два полицейских сержанта или полицейская команда. В свою очередь части подразделялись на кварталы по 50-100 дворов во главе с квартальным надзирателем, руководившим всеми сторожами квартала, а также избираемыми на три года из

местных жителей квартальными поручиками. На Управу благочиния возлагались и административно-хозяйственные функции: надзор за исправностью городских сооружений, чистотой улиц, контроль за соблюдением паспортного режима, наблюдение за деятельностью общественных организаций.

Дальнейшее развитие полиции было связано с кратким периодом царствования Павла I, к окончанию которого полиция российских городов стала строиться по образцу гатчинской полиции, а Управы благочиния ликвидируются. При Павле I компетенция полиции расширяется посредством возложения на нее функций контроля за исправным несением службы чиновниками, исполнения ими предписаний властей. Для усиления эффективности работы полиции на губернаторов, комендантов, полицмейстеров возлагалась материальная ответственность за нераскрытые хищения и кражи государственного имущества.

В конце XVIII века петербургской и московской полицией руководил обер-полицмейстер. Территория города делилась на части, во главе которых стояли частные инспекторы, и на кварталы – с унтер-частным инспектором и двумя квартальными комиссарами.

Возглавлявший полицейскую часть частный пристав в случае совершения преступления на обслуживаемой им территории обязан был по собственной инициативе выяснять все обстоятельства дела. В конце XVIII века, при Павле I, начинают создавать тайную агентуру, что было явлением для тех лет новым, но, как показало время, очень перспективным.

Функции политической полиции осуществляла Тайная экспедиция. В начале своего существования Тайная экспедиция не располагала тайными агентами, но она активно практиковала засылку надежных людей – лазутчиков – на публичные собрания для подслушивания разговоров. Основные материалы для работы тайная полиция получала из доносов. Их содержание обязательно проверялось – вызывались и допрашивались свидетели, устраивались очные ставки, производились сопровождаемые обысками аресты.

Полицейские реформы XVIII века подняли и острую проблему подготовки профессиональных кадров для службы в полиции. Полицейские кадры в XVIII веке готовились в основном в стенах кадетских корпусов. Первый в России Сухопутный шляхетский кадетский корпус был открыт в 1732 году

в Санкт-Петербурге. Следует подчеркнуть, что, к сожалению, далеко не все выпускники рассматривали перспективу своего становления в роли профессиональных полицейских как наиболее престижную. Большинство кадет привлекала военная служба как более почетная, с более высоким материальным вознаграждением и гарантирующая более широкие возможности карьерного роста. На следующей ступени неформальной «Табели о рангах» будущих профессий для кадетов находилась гражданская административно-управленческая деятельность. Полицейское поприще, как правило, замыкало список желанных приоритетов. В силу этого к руководству полицейскими органами в то время нередко приходили лица, «отторгнутые» армией и управленческими структурами – всевозможные нарушители, лентяи, посредственные люди или заслуженные, опытные, пользующиеся авторитетом за прошлые подвиги «инвалиды» – офицеры, не способные к продолжению службы вследствие ранения или болезни, вышедшие в отставку по достижении предельного возраста. Кадетские корпуса обеспечивали своим питомцам разностороннее, по тем временам энциклопедическое, образование, превращавшее их в

универсальных управленцев, вот только служить в полиции эти управленцы не желали.

Короткое правление Павла I было больше связано не с полицейской, а с военной реформой. Но связь между армией и полицией в России была по-прежнему настолько сильна, что военная реформа Павла I повлияла и на полицию. Одним из первых решений императора было улучшение кадрового состава армии. После проведения смотра войск из рядов армии были уволены все недоросли – дети дворян, числившиеся номинально и незаслуженно получавшие воинские звания. Для улучшения кадрового состава и предотвращения появления в армии безграмотных офицеров Павел I постановил назначать на офицерские должности только выпускников военных учебных заведений и опытных унтер-офицеров, сдавших экзамен на грамотность и знание устава. В царствование Павла I численность армии сократилась с 500 тысяч до 350 тысяч человек. Император уволил из рядов армии 333 генерала и 2261 офицера. Определенная часть уволенных офицеров вскоре окажется на службе в полиции.

Но главным в военной реформе было радикальное изменение отношения к простым

солдатам. Павел I ввел реальную дисциплинарную и уголовную ответственность офицеров за несохранение жизни и здоровья солдат. Регламентировал телесные наказания нижних чинов, особо отметив, что «...оные допускать в крайних случаях, памятуя, что служат для исправления нерадивых солдат, а отнюдь не для их калечения». Ввел понятие «беспорочная служба» для нижних чинов. За беспорочную выслугу 20 лет нижние чины навсегда освобождались от телесных наказаний. Запретил офицерам отпуск более одного месяца в год и ввел отпуск для нижних чинов продолжительностью 28 дней в год. Под страхом каторги запретил делать удержания из солдатской зарплаты и под страхом смерти – невыдачу солдатского жалования. Впервые в Европе ввел награждение нижних чинов орденом Св. Анны и орденом Св. Иоанна Иерусалимского. До этого каких бы то ни было орденов и иных наград для солдат не существовало ни в России, ни в Европе.

Непосредственное отношение к полиции имело введение пенсии для отставленных от службы из-за увечий или прослуживших более 25 лет солдат с их содержанием в подвижных или гарнизонных инвалидных ротах. Инвалидные роты в гу-

бернских и особенно уездных городах будут в первую очередь исполнять именно правоохранительные, полицейские функции.

Важное значение имело и введение нового обмундирования. Впервые были введены теплые зимние вещи – специальные теплые жилеты, для часовых – караульные овчинные шубы и валенки, причем в караульном помещении валенок должно быть столько, сколько требуется для того, чтобы каждая смена часовых надевала сухие валенки. Это правило караульной службы существует и сегодня. Впервые в военной российской истории в качестве постоянного обмундирования введена шинель. До этого со времен Петра I единственной теплой вещью в армии была епанча – плащ из простой материи без подклада. Солдаты должны были сами на собственные средства покупать себе зимние вещи и носить их только с разрешения начальства. Кроме того, Павел I учредил лазареты при каждом полку и приказал, чтобы лекарями в полк допускались только лица, сдавшие лекарский экзамен в Медицинской коллегии. Знаменитый «Павловский» вахтпарад сохранился и до наших дней, только под другим названием – развод караула. Правила

несения караула, введенные императором, практически без изменений дошли до наших дней.

Тем не менее следует признать, что ни Петр I, ни Екатерина II, ни Павел I не сумели создать профессиональный правоохранительный аппарат, в полной мере отвечающий задачам, возлагаемым на полицию.

В 1802 году Александр I создает в России новые органы центрального управления – министерства, и среди них – Министерство внутренних дел, которому поручались надзор за благоустройством и санитарным состоянием страны, функционированием путей сообщений, снабжением населения продовольствием, организация почтового сообщения. Кроме того, МВД руководило деятельностью губернаторов, в подчинении которых и находилась вся местная полиция. Непосредственное руководство органами внутренних дел осуществлялось второй экспедицией министерства – экспедицией спокойствия и благочиния. Она включала два отделения. Первое курировало сельскую полицию – нижний земский суд, второе – городскую управу благочиния.

Одним из первых вопросов, который пришлось решать руководству МВД, было матери-

альное обеспечение служащих полиции, в связи с чем по инициативе МВД в сметы городских расходов были включены специальные статьи на содержание полиции.

В 1837 году усиливается сельская полиция. Уезды разделяются на станы, в каждом из которых вводится должность станового пристава или участкового заседателя, обязанного постоянно проживать на обслуживаемом участке и руководить работой подчиненных ему сотских и десятских.

В начале XIX века происходят изменения в организации полиции Москвы и Санкт-Петербурга. Петербургская полиция разделяется на внутреннюю и внешнюю части. Внутренняя часть включала управы благочиния, частных приставов, квартальных надзирателей и решала задачи производства следствия, исполнения распоряжений городских властей, контроля паспортного режима. Внешняя часть представляла собой полицейскую наружную службу. В ее задачи входило поддержание общественного порядка, патрулирование улиц силами полицейской команды и команд ночной и пожарной стражи. Назначение на полицейские должности в столицах производилось военным губернатором, а на должность обер-

полицмейстера – императором.

Претерпела изменения и политическая полиция. Тайная канцелярия упраздняется, а полномочия расследования политических преступлений передаются Сенату и судам по уголовным делам. С 1802 года эти дела концентрируются в особой канцелярии Министерства внутренних дел (с 1811 по 1819 год – особая канцелярия Министерства полиции), а затем в Комитете для рассмотрения дел по преступлениям, клонящимся к нарушению общественного спокойствия. В состав последнего вошли министры юстиции и внутренних дел, а также несколько сенаторов. В начале 20-х годов возникает ряд других секретных служб: тайная полиция при штабе гвардейского корпуса, подобная организация при Управлении военных поселений. Все они работали самостоятельно, конкурируя между собой.

После подавления восстания декабристов органом политического сыска становится Третье отделение Собственной Его Императорского Величества канцелярии. При образовании Отделения в качестве исходных составных частей в него вошли особая канцелярия Министерства внутренних дел, тайная агентура и

Отдельный корпус жандармов. Более чем полувековое – с 1826 по 1880 год, параллельное существование органов руководства политической и общей полицией сопровождалось постоянным соперничеством III Отделения и МВД.

Обязанности жандармов регламентировались нечетко – им предписывалось наблюдение за исполнением законов, преследование разбойников, рассеяние запрещенных собраний, усмирение бунтов, преследование тайных обществ, конвоирование арестованных, производство обысков и дознаний, приведение в исполнение приговоров. Деятельность жандармерии законодательно не ограничивалась и регламентировалась распоряжениями руководства в виде устных и письменных инструкций.

Аппарат Отделения первоначально насчитывал всего 16 человек, организационно объединенных в четыре экспедиции: первую – «политические дела», вторую – «ересь, фальшивомонетничество, убийства, места заключения, крестьянский вопрос», третью – «контроль за иностранцами», и четвертую – «делопроизводство и личный состав». В 1842 году появляется пятая экспедиция, специализирующаяся в области театральной цензуры. Штат

служащих постепенно увеличивался и к моменту ликвидации III Отделения в 1880 году превысил 70 человек.

Политическая полиция того времени начинает активно использовать возможности агентуры, стала формироваться и заграничная агентура.

Уголовный сыск, а с ним и оперативно-розыскная деятельность, к середине XIX века уже выделялся как форма участия полиции в раскрытии преступлений, причем как составная часть дознания. Кроме того, в 1801 году пытки подозреваемого были запрещены законодательно.

В 1832 году у чиновников МВД появилась новая форма – темно-зеленый мундир с черным бархатным воротником. Но изменение внешнего вида полицейских несколько не облегчило их работы, которая всегда оставалась сложной и опасной. Помимо формы изменяется и система вооружения, которая была неизменной на протяжении всего XVIII века. Алебарда остается на вооружении полиции как церемониальное оружие, используемое лишь в редких, торжественных случаях. Вместе с тем произошли перемены с огнестрельным оружием. В начале XIX века на вооружение принимаются ружья образца 1805 и 1808 го-

дов. Срок службы ружей в русской армии определялся в 40 лет. В русской армии использовались как гладкоствольные дульнозарядные ружья, так и нарезные штуцеры. Поскольку унитарных патронов не существовало, то патроном являлась мерка пороха, помещенная в матерчатую или бумажную оболочку. Солдат засыпал порох на полку и в ствол оружия, забивал шомполом пулю, используя в качестве пыжа оболочку патрона.

Стрельба велась залпами и по команде. В плотном строю по-другому было практически невозможно. Меткость была невысокой, что компенсировалось мощностью залпа, а рана, нанесенная мягкой сферической пулей, очень часто обрекала противника на гибель или ампутацию конечности. По сути, обращение с ружьем сводилось к ряду доведенных до автоматизма приемов заряжания, стрельбы и штыкового боя.

Вопреки устоявшемуся представлению сам солдат никогда не чистил оружие – если пытаться шомполом прочистить ствол – это значит забить затравочное отверстие. Ружье для чистки необходимо было разбирать, что мог делать только ружейный мастер. А особо любознательные нижние чины, пытавшиеся произвести с ру-

жьем что-то большее, жестко и наглядно наказывались унтер-офицерами.

Массивные трехгранные штыки держались, как правило, примкнутыми к оружию. И опять же штык не затачивался. Чтобы нанести рваную незаживающую рану, остроты и не требовалось. Вот только практическое применение чинами полиции стрельбы представить достаточно сложно.

Наибольшее изменение претерпела система личного холодного оружия чинов полиции. С XV по XVII век сабли служили основным оружием стрельцов, казаков, конницы. В XVIII веке сабля становится личным оружием легкой кавалерии и офицеров практически во всех родах войск и полиции. Кавалерийские сабли были более длинными и тяжелыми, чем пехотные.

Однако у сабли в XVIII веке появился конкурент – шашка. Внешне шашка весьма походит на саблю, но имеет и ряд отличий. Клинок шашки лишь слегка изогнут, ею можно и колоть, и рубить. Лезвие шашки имеет одностороннюю заточку, кончик – обоюдоострый. Эфес шашки за редким исключением не имеет гарды. Военные кавалеристы полюбили шашку за одно свойство: шашка – это оружие одного уда-

ра. Как тогда говорили, «саблями рубятся, а шашкой рубят». Но помимо боевого, у шашки было и прикладное отличие. Саблю носили на поясной портупее, и снять, отложить в сторону ее можно было только вместе с портупеей. Шашку же носили на плечевой портупее, и достаточно было скинуть ремешок с плеча, чтобы отложить шашку в сторону.

Уставным распоряжением в 1834 году была утверждена форма войсковой шашки. И сразу полицейские офицеры постарались заменить шашкой «сеledку», как они сами называли саблю. У поясной портупеи сабли был еще один недостаток. При постоянной ходьбе деревянные ножны сабли оставляли на бедрах полицейских синяки. В 1881 году шашка была окончательно принята как общевойсковое холодное оружие кавалерийских частей всех типов, артиллеристов, офицеров и офицерских армейских корпусов, жандармов и полиции. Для различных родов войск были приняты уставные стандарты шашек, однако отличия были незначительными. Примечательно, что если полицейский офицер после 1834 года старался поскорее заменить саблю на шашку, то у рядовых и сержантов – «унтеров» был свой интерес. Начи-

ная с петровских времен нижние чины вооружались длинной прямой шпагой, но, как показало время, это оружие годилось, пожалуй, только для самообороны, а обучение фехтованию не проводилось. В итоге длинная шпага полицейскому в качестве оружия оказалась не нужна, и со времен Анны Иоанновны она вытесняется полусаблями. А мечта российского полицейского об оружии, которое исключительно удобно было бы использовать везде и всегда, исполнилась в 1834 году, когда на вооружение был принят саперный тесак. В XIX веке тесаки уже использовались в рукопашной схватке в качестве вспомогательного оружия в случае, если солдат утрачивал ружье. Саперные части получили тесаки 1834 года с зубьями на обухе клинка, что превращало его в универсальный рабочий инструмент. Сам саперный тесак получался очень прочным. Его отливали на Златоустовском заводе целиком из металла, и его железная рукоять была просто продолжением лезвия. Красоты и эстетики это не добавляло, но цена устраивала всех. А в качестве основного оружия саперный тесак не задумывался, и никакие приемы фехтования для него не требовались. Сломать такой тесак было практически невозможно, кроме того,

им можно было пользоваться и как топором, и как пилой. Именно такие саперные тесаки появляются у российских полицейских слева на портупее в 40-90-е годы XIX века.

Относительно общей неразвитости полицейского оружия в XIX веке следует признать, что в его развитии просто не было необходимости. В целом, преступления в ту пору по большей части были простыми, и наказание за них тоже следовало простое и скорое. Буянов и хулиганов городские волонеры в квартал, где квартальный или его помощник тут же выслушивали обвиняемого и потерпевшего, после чего выносили свой вердикт. Наказание в основном выражалось в строгом устном внушении или же в «воспитании» розгами. Обычно назначалось 10-20 ударов розгами, которые тут же производились пожарными служителями полицейской части. С мелкими воришками поступали еще проще. Городовому даже было не обязательно вести их в квартал. Достаточно было нарисовать вору мелом круг на спине, дать в руки метлу и заставить мести тротуар возле места совершения кражи. Вокруг таких метельщиков обычно собиралась толпа зевак, которые старались «поддеть» их язвительными замеча-

ниями. И такой позор нередко становился наиболее действенной профилактической мерой. То есть места и времени штатному полицейскому оружию просто не находилось.

На протяжении всей первой половины XIX века состояние преступности не вызывало особого беспокойства ни у населения, ни у властей. Поэтому власть не особо расходовала финансы на охрану общественного порядка. В принципе, вся правоохранительная система во многом зиждилась именно на том, что государство экономило на профессиональном полицейском аппарате, перекладывая часть его функций на население. В XVIII-XIX веках сторожа, караульные, десятские и сотские фактически выполняли роли низших чинов полиции. Можно сказать, что они несли патрульно-постовую службу, только делали это совершенно бесплатно. К числу других «натуральных повинностей», которые приходилось нести гражданам, можно отнести также и обязанность по содержанию, окраиванию и конвоированию арестованных. Особенно ярко данная ситуация проявлялась в сельской местности, где вообще не имелось штатной полиции и ее подменяли выборные десятские на 10-20 дворов и сотские на 100-200 дворов.

Такая работа, да еще без жалования, была для крестьян довольно обременительна, поэтому они несли ее по очереди, сначала по месяцу, потом по году, позже – по три. Бесплатная служба по охране правопорядка не особенно привлекала крестьян, поэтому они особенно и не утруждались ею. Кроме того, положение помощников полиции усложнилось, когда на них возложили обязанности по «выколачиванию» долгов из односельчан и конфискации имущества в счет погашения недоимок. Поэтому зажиточные крестьяне старались всеми правдами и неправдами уклоняться от службы на благо государства.

Несовершенство структуры полицейских органов се-

редины XIX века не позволяло стражам порядка организовать качественную борьбу с преступностью. В отсутствие сыскных подразделений раскрытием преступлений и розыском людей занимались чины наружной полиции – частные приставы, околоточные полицейские надзиратели и их помощники. Нередко это приводило к тому, что потерпевшим для розыска похищенного добра и злоумышленников больше приходилось уповать на бога, нежели на профессионализм полицейских. Однако необходимо отметить, что авторитет полицейских у населения был на достаточно высоком уровне, что приводило к излишней достаточности любого полицейского оружия.

1. Сергеевич В.И. Вече и князь. Русское государственное устройство и управление во времена князей Рюриковичей. М.: Тип. А.И. Мамонтова, 1867. 413 с.
2. Петерсен Ян. Норвежские мечи эпохи викингов. Типохронологическое изучение оружия эпохи викингов / пер. с норв. К. Вешняковой. СПб.: Альфарет, 2005. 336 с.
3. Окшотт Эварт. Оружие и воинские доспехи Европы. С древнейших времен до конца Средневековья / пер. с англ. М.К. Якушиной. М.: Центрполиграф, 2009. 704 с.
4. Квасневич В. Лексикон холодного и метательного оружия / пер. с польск. СПб.: Атлант, 2012. 261 с.
5. Кирпичников А.Н. Булавы и кистени из коллекции И. Хойновского в собрании музея Войска Польского // Археологические вести. 2000. № 7. С. 229-235.

6. Богоявленский С.К. Московский приказный аппарат и делопроизводство XVI-XVII веков. М.: Языки славянской культуры, 2006. 608 с.
7. Двуреченский О.В. Холодное оружие Московского государства XV-XVII веков. Тула: Гос. музей-заповедник «Куликово поле», 2015. 497 с.
8. Романов М.Ю. Стрельцы московские. М., 2004. 352 с.
9. Марголин С.Л. Вооружение стрелецкого войска // Военно-исторический сборник Государственного исторического музея. М., 1948. С. 85-105.
10. Марголин С.Л. К вопросу об организации и социальном составе стрелецкого войска в XVII веке // Ученые записки Московского областного педагогического института. М., 1953. Т. 27: Труды кафедры истории СССР. Вып. 2. С. 63-96.
11. Сальников В.П. История права и государства России: учеб.-метод. пособие по изучению памятников русского права / под ред. В.П. Сальникова. СПб.: Ун-т МВД России, 2005. 46 с.
12. Военная энциклопедия: в 18 т. / под ред. В.Ф. Новицкого. Т. 8. СПб.: Тип. т-ва И.Д. Сытина. 1912. 416 с.
13. Мулукаев Р.С. Полиция в России (IX – начало XX вв.). Н. Новгород, 1993. 457 с.
14. Попов Э. Создание регулярной полиции в России. Вехи истории // Петровка 38. 2016. 9 авг.

Тищенко В.Г., доцент кафедры профессиональной подготовки и управления правоохранительной сферы Юридического института Южно-Уральского государственного университета (Национального исследовательского университета), кандидат исторических наук, доцент

РАЗДЕЛ 2. СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ОТДЕЛЬНЫХ НАПРАВЛЕНИЙ ПОЛИЦЕЙСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИИ

Емельянов В.М.

История формирования паспортной системы в России до 1917 года

Прообраз загранпаспорта появился в Русском государстве еще до появления всякой мысли о паспортизации населения. Взаимоотношения подданных Московского государства XVI века с иностранными государствами, от торговли до дипломатических миссий, требовали появления документов, регламентирующих выезд за границу – «проезжих грамот». Грамоты выдавались как официальный документ, дающий право на выезд за границу.

Главой 6 «О проезжих грамотах в ыные государства» Соборного уложения 1649 года, принятого при правлении царя Алексея Михайловича, предписывалось, что все, кто собирается выезжать из Московского государства за рубеж, обязаны «бити челом государю, а в городах воеводам о проезжей грамоте, а без проезжей грамоты ему не ездити». Тех же, кто ездил за границу без государственной проезжей грамоты, приказывалось выявлять и при

обнаружении бить кнутом, чтобы иным не повадно было так делать [1]. Соборное уложение предусматривало выдачу проезжих грамот как русским подданным, так и иностранцам.

Официально требования к оформлению проезжей грамоты для иностранцев были введены указом Петра I от 10 ноября 1719 года. Грамота обязана была содержать следующие реквизиты: имя, фамилию иностранца, откуда он выехал, куда направляется, место предполагаемого жительства, род его деятельности, сведения о въезжающих с ним членах семьи, иногда сведения о родителях.

В то же время свободное перемещение внутри страны с целью смены места жительства и рода занятий для лиц, несших любые виды государственной и частной повинностей, постепенно ограничивалось.

До 1497 года основное население страны, крестьяне, могли переходить от одного хозяина к другому, меняя

место жительства, свободно. Они имели правовой статус вольных хлебопашцев, пользовавшихся правом свободного перехода. В 1497 году переход был ограничен неделями до Юрьева дня (26 ноября) и недель после. Тогда появилась практика выдачи «отпускных грамот», которыми их владельцам разрешалось переезжать на другое место жительства. Но от таких «переходов» постоянно разорялись хозяйства мелких служилых землевладельцев, у которых богатые вотчинники сманивали крестьян, оставляя их поместья без рабочих рук.

Формирующееся служилое дворянство стало резко беднеть, и не могло в должной мере нести свою основную функцию – защиту государства. При призыве на службу помещный дворянин обязан был явиться «конным и оружным». При этом коня и вооружение – как для себя, так и для своих боевых холопов – он приобретал на свои средства.

Для пресечения случаев массового ухода работников и разорения служилых дворян Соборное уложение отменило право перехода к другому хозяину, крестьяне окончательно были прикреплены к постоянному месту жительства в сельской местности. Но огромные просторы России не позволя-

ли властям установить полный контроль за миграцией крестьян, остановить их бегство от хозяев. Любой беглый мог укрыться у казаков Дона или Запорожской Сечи.

Для выявления беглых крестьян в городах для свободных пришлых людей вводилась обязательная поручная запись и регистрация в приказах. Иными словами, за них должны были поручиться люди, имеющие правовой статус постоянного городского жителя, которые подтверждали записью в Приказе законность нахождения данного лица в городе, его место проживания, и что он не является беглым.

В Русском государстве правовой статус могли иметь только лица, несшие государственную или иную службу, и люди, имеющие постоянную профессию, несшие денежные или натуральные государственные повинности, прикрепленные к месту жительства или к хозяину. Лежавшие на них государственные и частные повинности определяли их общественное положение и закреплялись записью в книгах боярских, окладных списках, писцовых и переписных книгах, записных кабальных книгах.

Лично свободные «гулящие» люди не несли никаких общественных и государствен-

ных обязанностей, пользовались полной свободой передвижения и выбора занятий. Но одновременно они были лишены какого бы то ни было определенного общественного положения. Это были отпущенные на волю крестьяне; дети и родственники служилых людей, по каким-либо причинам не поступившие на службу или отделившиеся от семьи на свой страх и риск, или прибывшие из-за рубежа.

«Гулящие» люди как вид лично свободных людей существовали до петровских указов о ревизии. При Петре I было определено всех годных к воинской службе «гулящих» людей взять в солдаты, а негодных использовать в других службах или дворовом служении [2].

В связи с государственными реформами Петра I резко увеличилась внутренняя и внешняя миграция в империи. Люди были необходимы для пополнения армии, работы на создаваемых уральских и тульских заводах, строительства новой столицы. Но не всех вырванных из родных мест, оторванных от семей устраивали новые условия существования. Люди бежали с заводов, от новых хозяев, из армии.

Для пресечения случаев бегства крепостных и заводских крестьян со своего места

проживания и работы, дезертирства военнoслужаших были введены паспорта. По указу 1714 г. воеводам и губернаторам запрещалось пропускать через свои территории и губернии людей без паспортов.

Указом от 20 мая 1715 года в Петербурге была учреждена полицейская канцелярия, в штате которой для исполнения полицейских обязанностей состояли солдаты и унтер-офицеры. На этот вновь созданный государственный орган также была возложена обязанность выявлять и задерживать людей, перемещающихся без необходимых документов, пропускать через заставы только при наличии «пашпортов», документов на право прохождения ворот заставы (pass) или портов (port).

Предписывалось «всех беспашпортных» ловить, заковычивать в кандалы и ссылать на рудники. Заводскому начальству за наем беспаспортных угрожали штрафами и тюрьмой.

Указом 1719 года было предписано, чтобы никто без проезжих или проехожих писем не ездил и не ходил, каждый такой должен был иметь от начальников своих «пашпорт» или пропускное письмо.

«Пашпорта» при Петре I выдавались только лицам, чье знание и опыт могли использо-

ваться на благо его проектов. Получившие «пашпорт» могли свободно передвигаться по территории России.

Кроме цели пресечения незаконного перемещения по стране и выявления фактов оставления своей службы, ограничение передвижения устанавливалось также с целью воспрепятствования уклонению податного сословия от платежа подушной подати. Обязанность выплаты подати лежала на общине или селении по числу душ, состоявших в нем по ревизии. Сокращение числа ревизских душ увеличивало материальную нагрузку на оставшихся членов общины или вообще не позволяло получить необходимую для государства подать.

В «Пунктах» генерал-полицмейстеру А. Девиеру Петр I предписывал: «Наблюдать, чтобы хозяева немедленно давали знать полиции о всяком приезжающем к ним на жительство, об отъезжающем, а также о найме работников из гулящих людей; виноватых хозяев ссылать на галеру с отобранием всего имущества» [Цит. по: 3, с. 20].

Вскоре в связи с постоянной нехваткой рабочей силы стали выдавать паспорта и людям подневольным, но необходимым государству для разного вида работ: «бурлакам

и идущим работать на судах и баржах, плавающих по Волге»; «незаконнорожденным девкам, содержащимся при монастырях», в случае их желания пойти работать по найму на прядильные мануфактуры; людям, согласившимся пойти работать на соляные промыслы и на возку соли [3, с. 20].

К 1721 году паспорта полагалось иметь уже всем лично свободным подданным империи. В их «проезжих грамотах» обязательно указывались данные лица, губерния и город, где они проживали. Обязательным пунктом паспорта было указание сословия владельца.

Привилегией передвигаться по всей стране без паспорта и жить в любом ее населенном пункте без документов пользовалась титулованная знать: князья, графы, бароны. Данной привилегией обладало также дворянство; офицеры, даже не имевшие дворянского звания; чиновники, независимо от происхождения; духовенство (за исключением странствующих монахов); профессора университетов и учителя гимназий и училищ, врачи, почетные и потомственные граждане в городах, купцы первой и второй гильдии.

В 1724 году был издан указ о сборе подушном, предписывавший получать паспор-

та крестьянам, которые после завершения сезона сельскохозяйственных работ убывали из общины на сезонные временные заработки. Данным указом становились два вида паспортов: «покормежные письма» и «пропускные письма».

«Покормежные» выдавались крестьянам, перемещавшимся в пределах своего уезда (до 30 верст). Такие «письма» могли выдавать помещики или приказчики.

«Пропускные» выдавались местными земскими комиссарами тем, кто выезжал за пределы своего уезда. В «пропускном письме» указывали внешние данные лица, которому выдавался документ (возраст, рост, особые приметы). В паспортах заводских рабочих, присланных их помещиками «на время», отмечалось, кто их хозяин, кто платит за них подушные подати и на какой срок они направлены на завод или фабрику. Лица, просрочившие сроки действия документа или его не имевшие, признавались преступниками («прямыми ворами») и подвергались наказанию.

Еще один тип паспорта – абшид, выдавался иностранцам – специалистам, приехавшим в Россию в молодом возрасте и прослужившим в стране почти всю свою жизнь. Заведя

здесь семью и хозяйство, они не хотели и не могли уехать на родину. Для того чтобы таковых не приняли за русских мастеровых и не чинили препятствий в их занятиях и в передвижении, им выдавали «отставные паспорта» – абшиды*.

Абшид был сразу и удостоверением личности, и «трудо-вой книжкой», и характеристикой. Иностранцы записывались в паспорт под русским именем для облегчения чтения и понимания таких паспортов полицейскими чиновниками.

К концу XVIII века владельцами различных видов паспортов оказались люди столь различных категорий, что правительство Екатерины II для наведения порядка в этом вопросе вновь решило определить правовое положение лиц, имеющих право на перемещение по стране.

В 1763 году для сокращения числа выдаваемых паспортов и снижения количества лиц, могущих их получить, вводится ценовой ценз для податного сословия. Для получения паспорта была введена паспортная пошлина (десять копеек на один год, пятьдесят копеек на два года, один рубль на три года). До этого в России плата за паспорт не взималась,

* В пер. с нем. – «отставка».

считалось «невместным» продавать «государеву бумагу».

В 1894 году паспортные пошлины были значительно снижены и введены, кроме прочих, для привилегированных сословий, а в 1897 году окончательно отменены.

Функции по выдаче паспортов и различных пропусков были постепенно переданы в полицейские органы.

«Покормежные письма» в 1803 году сменили на «адресные билеты», выдачей которых занимались «адресные конторы» при полицейских участках. Все лица, работавшие по найму, были обязаны зарегистрироваться и получить вид на жительство – «адресный билет». Регистрироваться в «конторе» должны были прислуга, дворники, мастеровые, гувернеры. При перемене работы или места жительства, а также в случае окончания срока «адресного билета» требовалась новая регистрация, причем она не производилась без наличия положительного отзыва со старого места работы. Лица, заподозренные в неблагонадежности, могли быть высланы полицией раньше истечения срока действия вида на жительство.

Положением о паспортах 1812 года были уточнены правила получения паспортов крестьянами, отлучающимися из

мест проживания для торговли и работы.

«Адресная контора», переименованная в 1837 году в «Адресную экспедицию», стала регистрировать и иностранцев. При экспедиции открыли адресный стол для предоставления всем желающим сведений о месте жительства лиц, проживающих в столице.

Очередным шагом в развитии государственно-правового регулирования паспортной системы стало принятие в 1832 году Свода уставов о паспортах и беглых. В Своде были кодифицированы правила, касающиеся паспортов и других выдаваемых по месту жительства документов, а также закреплены правила обращения с беспаспортными, бродягами, дезертирами [4]. Свод установил обязательность паспортов для всех лиц и запретил отлучаться без паспорта с постоянного места жительства. Паспорта вводились отдельно для каждого сословия. Дворяне, не несшие гражданскую или военную службу, могли не иметь паспортов. Для них достаточным документом являлась грамота на дворянское достоинство.

Для мещан и крестьян были установлены три категории паспортов:

1) простые письменные виды (при отлучках для охотных

промыслов в том же уезде, но не далее 30 верст);

2) билеты, облагаемые гербовым сбором (для работы далее 30 верст и на срок не менее полугода: месячные, двухмесячные и трехмесячные);

3) печатные плакатные паспорта (для промыслов далее 30 верст и свыше полугода: полугодовые, годовые, двухгодовые).

В паспортах обозначались приметы предъявителя, возраст, семейное положение, срок, на который выдан паспорт, а также предупреждение о наказании в случае неявки в срок.

За каждого выявленно-го человека с просроченным паспортом полицейскому выдавалось денежное вознаграждение. Данное лицо подлежало аресту в административном порядке на двое-трое суток до установления личности. Если задержанный мог удостоверить свою личность, то он отправлялся к месту постоянного жительства по этапу, а если нет, то с ним поступали, как с бродягой. В дореволюционной России бродяжничество квалифицировалось как уголовное преступление.

Российское законодательство признавало бродягами как живущих на постоянном месте жительства, так и

перемещающихся по территории империи без уведомления полиции и без вида на жительство, а также не имеющих возможности доказать свое общественное положение или звание или же упорно от этого отказывающихся. Таким образом, условием наказуемости бродяжничества было не тунеядство и неимение средств к существованию, а невозможность назвать свое постоянное место жительства ввиду нежелания либо его отсутствия, или же ложное свидетельство о своем социальном положении или звании.

При этом для квалификации состава преступления было необходимо наличие одновременно двух этих условий, так как лицо, не имеющее установленного паспорта, но могущее доказать свое социальное положение или звание, подвергалось наказанию лишь как беспаспортное лицо.

Бродягами признавались и иностранцы, которые после двухкратной высылки за границу, с запрещением возвращаться в Россию, снова были задержаны в России.

По Уложению о наказаниях уголовных и исправительных (ст.ст. 950-954) бродяга, называющий себя не помнящим родства или же под иным предлогом упорно отказыва-

ющийся назвать себя и постоянное место жительства, или давший при допросе ложное показание, заключался в исправительное арестантское отделение на четыре года. После этого он ссылался в сибирские или другие отдаленные губернии. Женщины помещались в тюрьму на тот же срок, а потом отправлялись в Сибирь.

За ложное показание о своем общественном положении, звании и месте жительства бродяги подвергались наказанию розгами от 30 до 40 ударов. Законом 1861 года применение наказания за бродяжничество устанавливалось по достижении семнадцатилетнего возраста [5].

В начале XIX века для выезжающих за границу были введены заграничные паспорта, выдача которых была под строгим контролем полиции. О каждом собирающемся выезжать печаталось объявление в газетах. Паспорта выдавались после строгой проверки личности и только тем, к кому после объявления в газетах не поступило претензий со стороны властей и частных лиц.

Заграничные паспорта выдавались на 5 лет лицам старше 20 лет. После возвращения из-за рубежа они были обязаны сдать паспорта в полицию. Контроль и учет за пере-

ездом границы осуществлялся на таможне. Прибывающие в Россию иностранцы получали паспорта сроком на один год с указанием места проживания.

Во второй половине XIX века в России была создана Паспортная комиссия, которой было внесено предложение о введении в обиход «вида на жительство». В случае если человек покидал место своего постоянного проживания, ему было необходимо обязательно получать вид на жительство – вид паспорта. Это касалось лиц всех сословий, включая дворян.

Мужчины получали вид на жительство по достижении восемнадцатилетнего возраста, а женщины в 21 год. Этот документ являлся не только удостоверением личности, но и подтверждал совершеннолетие владельца.

Бессрочные паспорта выдавались отставным офицерам, дворянам, чиновникам, состоявшим на государственной службе, купцам 1 и 2 гильдии. Срок действия таких паспортов не имел ограничений.

Мещане и ремесленники получали паспортные книжки со сроком пять лет или паспорта на год. Паспортные книжки выдавались по рекомендациям цехов, артелей или общин, а паспорта выдавали всем остальным.

В паспорт женатого мужчины вписывали его супругу, жена могла получить паспорт только с согласия мужа. Членам крестьянских семей, не владеющим собственным хозяйством, паспорта выдавались только с разрешения хозяина крестьянского подворья, то есть главы семейства.

В соответствии с Уложением о наказаниях лицам, находящимся под надзором полиции, выдавались паспорта, в которых делалась отметка об их судимости и указывались места, в которых ранее судимый не имел права появляться и проживать. В виде на жительство проставлялся особый знак о судимости.

Государственный Совет 8 июня 1894 г. утвердил Положение о видах на жительство, которое усилило роль паспорта как средства полицейского надзора. Закон от 2 июня 1897 года распространил действие этого Положения на территории всей Российской империи.

Однако указанное Положение не касалось губерний бывшего Царства Польского и Финляндии, лиц, состоящих на действительной военной и морской службе, лиц войскового сословия казачьих войск, финляндских обывателей, иностранных подданных, прожи-

вающих в империи, лиц, отбывающих за границу и оттуда возвращающихся, лиц римско-католического духовенства, инородцев, приисковых рабочих, скопцов, ссыльнопоселенцев и состоящих под полицейским надзором, учреждаемым по распоряжению административных властей [6].

Закон 1897 года регулировал паспортную систему Российской империи до 1917 года.

Согласно Положению и специальной инструкции МВД в случае нахождения лица вне места своего постоянного проживания без паспорта полиция выдавала ему на срок до шести месяцев временное свидетельство и предлагала вернуться к постоянному месту жительства. Если это требование не выполнялось, то полиция препровождала нарушителя принудительно. Отменялась уголовная ответственность за нарушение паспортного режима. По Положению 1894 года особый знак в паспорт не проставлялся, а паспорта поднадзорных заменялись после окончания надзора на новые, без отметки о судимости. Однако такая замена могла быть произведена только с разрешения губернского начальства.

В соответствии с Уставом о паспортах, введенным в 1903 году, лица, проживающие

по месту постоянного жительства, могли не иметь паспорта. Под постоянным местом жительства для дворян, купцов, чиновничества, почетных граждан и разночинцев понималось место, где они имели недвижимое имущество или домашнее хозяйство либо были заняты по службе. Для мещан и ремесленников это был город или местечко, где они были причислены к мещанскому или ремесленному обществу; для крестьян – сельское общество или волость, к которой они были приписаны.

В 1906 г. были отменены некоторые ограничения в правах для сельских жителей и лиц других податных сословий. Им предоставлялось право свободного выбора места жительства на общих основаниях с другими сословиями. Тогда же в России появился единый документ, являющийся удостоверением личности и называющийся «Паспортная книжка». Она содержала практически

все данные, которые имеются в паспортах сейчас: фамилию, имя, отчество, сведения о семейном положении, детях, месте жительства и особые приметы. Документ стал одним из средств контроля за подозрительными лицами в целях охраны общественной безопасности. В 1915 году в паспортных книжках появилась фотография владельца.

Выдаваемая по месту постоянного проживания она являлась удостоверением личности и давала право на отлучку с места жительства только в тех случаях, когда это право специально удостоверялось. Вводились ограничения на поселение для отдельных категорий подданных, в частности евреев, религиозных сектантов, цыган и поднадзорных лиц.

Таким образом, следует отметить, что к 1917 году в Российской империи сложилась система паспортного полицейского контроля за проживанием и миграцией населения империи.

1. Соборное уложение. Гл. 6 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.hist.msu.ru>
2. Гулящий человек // Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона: в 86 т. СПб., 1890-1907 гг. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.vehi.net/brokgauz>
3. Мулукаев Р.С. История отечественных органов внутренних дел: учебник для вузов / Р.С. Мулукаев, А.Я. Малыгин, А.Е. Епифанов. М.: NOTA BENE Медиа Трейд Компания, 2005. 336 с.

4. Матвиенко Н.О. Свод уставов о паспортах и беглых 1833 г.: Правовая регламентация въезда в страну и выезда из страны российских подданных [Электронный ресурс]. URL: http://www.rusnauka.com/26_WP_2013/Pravo
5. Бродяжничество // Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона: в 86 т. СПб., 1890-1907 гг. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.vehi.net/brokgauz>
6. Паспортная система и запись метрических данных в Российской империи [Электронный ресурс]. URL: <http://dalmate.ru/muzej>

Емельянов В.М., доцент кафедры административной деятельности органов внутренних дел Тюменского института повышения квалификации сотрудников МВД России, кандидат юридических наук

Каримов Р.Д.

Зарождение охранно-конвойной службы в правоохранительной системе Российского государства

В преддверии празднования 300-летия российской полиции следует отметить знаменательное для МВД России событие – 80-летие объявления Временного устава конвойной службы рабоче-крестьянской милиции*.

Приказом МВД России от 23 октября 2002 года № 1026 «Об объявлении даты образования охранно-конвойных подразделений полиции»** в целях сохранения традиций, приумножения накопленного опыта и улучшения деятельности 13 мая установлено Днем охранно-конвойных подразделений полиции. Однако охранно-конвойная служба как один из элементов правоохранительных органов Российского государства возникла в более ранний период.

Исторически сложилось, что вместе с государством развивается и система правоохрани-

тельных органов, составной частью которой в настоящее время является охранно-конвойная служба полиции.

В.И. Даль дает несколько значений слова «конвой»: караул при арестанте; солдат, назначенный в конвой. Конвоировать – это провожать на ходу, для почести или охраны; оберегать, охранять или прикрывать; стеречь, беречь на пути арестанта [1].

Исходя из действующих нормативных правовых актов МВД России слово «конвой» в современном понимании обозначает группу вооруженных и экипированных специальными средствами сотрудников, назначенных для охраны и конвоирования подозреваемых и обвиняемых.

Процесс зарождения охранно-конвойной службы как одного из составных элементов правоохранительной системы государства неразрывно связан с возникновением полиции в России. Ряд историков выделяют в этом процессе два этапа. Первый этап охватывает период с IX по XVII век, когда в государственном механиз-

* Приказ Народного комиссариата внутренних дел СССР от 13 мая 1938 г. № 091.

** Документофициально опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ме формируются и постепенно утверждаются звенья, ориентированные на охрану правопорядка и борьбу с преступностью. Второй этап начинается с первой четверти XVIII века, когда Петром I был создан государственный орган, получивший название «полиция» [2, с. 7].

Существует и другое представление, согласно которому первым периодом зарождения правоохранительных органов как составляющей системы органов управления считают переход к приказной системе управления государством, окончательно завершившийся к середине XVI века. Именно в этот период складывается разветвленная система приказов, которая обусловлена возникновением сословно-представительной монархии в России. Появление в приказной системе Разбойного приказа (первое упоминание относится к 1538 году), заменившего комиссию Боярской думы по разбойным делам, впоследствии ставшего центральным полицейско-судебным органом, занимавшимся делами о «ведомых лихих людях», т.е. уголовно-полицейскими делами и судебно-тюремной системой. Основными обязанностями Разбойного приказа являлись: разработка наказов по вопросам борьбы с общеуголовными

преступлениями; назначение должностных лиц на местах [3, с. 113, 114].

Обострение классовой борьбы в середине XVII века, следствием которого стало восстание посадских людей Москвы, вспыхнувшее в 1648 году, послужило предпосылкой к изданию Соборного уложения 1649 года, явившегося крупнейшим законодательным актом того времени. В Соборном уложении нашли свое отражение различные отрасли права, включая уголовное и процессуальное право.

С момента первого упоминания в 1538 году Разбойный приказ претерпел изменения в названии. Так, с 1682 года он стал именоваться Разбойным сыскным приказом, с 1683 года – сыскным приказом, с 1687 года – приказом сыскных дел, а в 1701 году этот орган был ликвидирован, его делами стали ведать те приказы, к которым «подсудимые ему лица были ведомы по другим делам» [3, с. 9].

В уголовном законодательстве уделялось большое внимание системе наказаний, оно более ужесточилось, отличалось большим разнообразием применяемых видов наказания, основной целью которых являлось устрашение. Наиболее широкое применение в

системе наказаний получила смертная казнь, совершавшаяся различными способами. Кроме того, активно применялись различные болезненные (телесные) наказания и такие виды наказания, как тюремное заключение и ссылка. Наличие различных видов наказания и мер принуждения, применяемых государством, требует наличия (создания) специальных формирований, предназначенных для их исполнения.

В указанный период функции по поимке преступников, их охране и конвоированию в основном осуществлялись стрельцами, которые входили в Земский приказ. В конце XVII века Петр I упразднил войска старого типа, к числу которых относились стрелецкие войска и дворянские конные ополчения. Предпосылками к принятию подобного решения послужили реформирование армии и печально известное восстание стрельцов и последовавший за ним «стрелецкий розыск» 1698 года. Очевидно, этот период можно считать началом зарождения охранно-конвойной службы.

Появлению регулярной полиции как специального органа, отделенного от административно-судебных органов в Российском государстве, способствовали военные рефор-

мы, проводимые Петром I. В результате усиление роли армии произошло не только в военной области, но и в системе государственно-полицейского аппарата [4].

Указами Петра I от 25 мая и 7 июня 1718 года в Петербурге учреждается Канцелярия полицмейстерских дел и определяется ее руководитель – генерал-полицмейстер [2, с. 83]. Указом Петра I от 27 мая 1718 года первым генерал-полицмейстером назначается генерал-адъютант А.Э. Девиер.

В собственноручно написанном 25 мая 1718 года Указе «Пункты, данные Генерал-полицмейстеру Девиеру» Петр I представлял полицию как универсальный государственный орган с самым широким спектром полномочий, включающих в себя обязанности: по надзору за благоустройством и санитарией; охране общественного порядка и борьбе с преступностью; обеспечению пожарной безопасности. В части, касающейся охранно-конвойной службы, наибольший интерес в Указе представляют следующие пункты:

«7. Прекращать всякие ссоры на улицах и рынках, арестуя виновных и отсылая их в надлежащий суд с их допросами и делом <...>

10. Гулящих и слоняющихся людей, а также нищих

арестовывать и допрашивать; буде же кто в допросе со словами своими несходен явиться, оных определять на работу» [5].

К концу 1718 года персонал Канцелярии полицмейстерских дел в Санкт-Петербурге состоял из 41 человека и в соответствии с сенатским указом был приравнен к военнослужащим.

Следующим шагом в государственном реформировании стало создание в 1721 году городских магистратов и издание Регламента, или Устава, Главного магистрата, глава X которого была посвящена «полицейским делам» и подробно раскрывала обязанности полиции.

Петр I продолжает укреплять и совершенствовать полицию, и уже в 1722 году создает Московскую полицмейстерскую канцелярию. Однако смерть Петра I серьезно замедлила до 1732 года развитие полиции Российского государства.

В январе 1732 года императрица Анна Иоанновна поручает генерал-майору В.Ф. Салтыкову создать и возглавить полицейские органы Российской империи – к тому времени они имелись только в Санкт-Петербурге и Москве. Активно взявшись за эту работу, В.Ф. Салтыков существенно укрепляет полицию, увеличи-

вает штаты, создает полицию в Кронштадте и уже к апрелю 1733 года получает одобрение императрицы о создании полиции в 23 крупных городах Российской империи.

Следующие существенные изменения полиции произошли в период правления императрицы Елизаветы Петровны (с 1741 по 1761 год), которая повысила статус генерал-полицмейстера в Табели о рангах из пятого в третий класс и своим именным указом подчинила его непосредственно себе. В этот период при Главной полицмейстерской канцелярии создается Экспедиция для розысков по делам воров и разбойников, которая действовала на территории Санкт-Петербургской губернии.

С самого своего создания полиция неразрывно связана с регулярной армией. Комплектование штатов полиции осуществлялось за счет действующих офицеров и солдат Русской армии, а также отставных военнослужащих. На взаимосвязь полиции и армии также указывает и то обстоятельство, что в распоряжение полиции для выполнения различных задач, к числу которых относилась поимка преступников, их охрана и конвоирование, поступали различные подразделения Русской армии.

Чередой важных и существенных изменений произошла в российской полиции в период правления императрицы Екатерины II (с 1762 по 1796 год), убежденной в назревшей необходимости реформирования системы управления, в том числе укрепления полиции. В 1766 году Екатерина II составляет «Наказ» для членов Уложенной комиссии, созданной ей для разработки нового законодательства и реорганизации органов государственного управления, который в 1768 году дополняет главой «О благочинии, называемом иначе полицией», в которой излагает свои взгляды на роль и задачи полиции в обществе и государстве. В целях дальнейшего реформирования государственных учреждений Екатерина II подготовила отдельные указы, в числе которых был и Наказ Главной полиции. Продолжая полицейскую реформу и принимая во внимание последствия восстания Е. Пугачева (1773-1775 годы), Екатерина II в 1774 году создает низовое звено полиции, которым становится уездная сельская полиция. Для этих целей в деревнях и селах вводятся должности сотских и десятских, которые выполняют обязанности полицейских. Императрица отказывается от централизации управления по-

лицией, упраздняет Главную полицмейстерскую канцелярию и передает управленческие функции в ведение губернаторов.

После 1775 года Екатерина II занялась проблемой реорганизации городской полиции лично [2, с. 117]. В 1782 году вступает в действие Устав благочиния, или полицейский (далее – Устав благочиния), в котором определялись задачи и компетенции полиции, основные требования к служащим полиции, порядок создания административно-полицейских органов – управ благочиния, или полицейских управ, и которым вводились должности полицейской службы.

В Уставе благочиния были сформулированы основные требования, предъявляемые к служащим полиции:

«1) Здравый рассудок. 2) Добрая воля в отправлении порученного. 3) Человеколюбие. 4) Верность к службе Императорского Величества. 5) Усердие к общему добру. 6) Радение о должности. 7) Честность и бескорыстие» [2, с. 121].

В результате реформ, проведенных Екатериной II, армия была освобождена от части полицейских функций, однако, несмотря на это, военные по-прежнему обеспечивали внутреннюю безопасность государства.

Внутренняя полиция вступившего в правление в 1796 году Павла I (период правления – с 1796 по 1801 год) отличалась противоречивостью, что отразилось на полиции. В декабре 1797 года полиция Санкт-Петербурга и Москвы была передана в подчинение военного губернатора, а с мая 1800 года вся городская полиция – в ведение военных властей.

Этот период непосредственно предшествовал созданию конвойной стражи как отдельной полицейской службы.

Очередной этап существенного реформирования ожидал российскую полицию в период правления императора Александра I (с 1801 по 1825 год), начало его царствования ознаменовано передачей полиции в ведение военного губернатора.

Следующим немаловажным шагом Александра I по реформированию системы государственного управления становится Манифест 1802 года, в соответствии с которым вместо коллегий, учрежденных Петром I, создаются министерства, в том числе и Министерство внутренних дел. Министры назначались императором и находились в его непосредственном подчинении, что указывало на усиление принципа единонача-

лия в управлении государством. Статья IV Манифеста определяла статус Министра внутренних дел и обязывала его заботиться о повсеместном благосостоянии народа, спокойствию, тишине и благоустройстве империи. Первым Министром внутренних дел Российской империи становится В.П. Кочубей (1802-1807, 1819-1823 гг.). Все штатные расписания полиции утверждались императором лично.

В продолжение проводимых реформ в 1811 году создается Корпус внутренней стражи, который является частью армии Российской империи, однако при этом выполняет распоряжения Министерства внутренних дел. Процесс создания и становления Корпуса внутренней стражи проходил в следующем порядке:

- указом императора Александра I от 16 января 1811 года местные губернские воинские команды, подчиненные губернской гражданской администрации и выполнявшие обязанности по охране внутреннего порядка, были подчинены Военному министерству;

- указом императора Александра I от 27 марта 1811 года штатные губернские роты и воинские команды передислоцированы в губернские центры, с последующим формированием из их числа батальо-

нов, позже сведенных в бригады внутренней стражи;

– 3 июля 1811 года Александр I утверждает Положение для внутренней стражи, согласно которому внутренняя стража становится частью армии, вместе с тем, кроме воинских обязанностей, на нее возлагается караульная и конвойная служба;

– в сентябре 1811 года указом императора определяется порядок подготовки писарей для батальонов внутренней конвойной стражи.

Указы о Корпусе внутренней стражи законодательно определили порядок использования войск и применение оружия в случае массовых волнений.

На внутреннюю стражу согласно Положению для внутренней стражи возлагались следующие обязанности: «1) В помощь исполнению законов и приговоров суда; 2) Поимка, преследование и истребление разбойников и рассеяние запрещенных законом скопищ; 3) Усмирение неповиновений и буйства; 4) Для поимки беглых, ушедших преступников и дезертиров; 5) Для преследования запрещенных и тайно провезенных товаров; 6) В помощь, свободному движению внутреннего продовольствия; 7) Для содействия сбору податей и недо-

имок для сохранения порядка и спокойствия церковных обрядов всех исповеданий, законом терпимых; 9) Для охранения порядка на ярмарках, торгах, народных и церковных празднествах и прочего; 10) Для принятия и провожания рекрут, преступников, арестантов и пленных; 11) Для отправления военных, просрочивших отпуска, к их командам; 12) На пожары, для помощи при разлитии рек и тому подобное; 13) Для отряжения нужных часовых к присутственным местам, тюрьмам и острогам; 14) Для провожания казны, а сверх того, для употребления к выемкам при открытии корчемства и к страже виновных до отсылки их к суду» [6, с. 784-785].

Кроме того, внутренней страже предписывалось: «1. Брать под стражу и представлять губернскому начальству людей, настигнутых на месте преступления, буйства, либо насилия против лица или имущества и найденных с окровавленным оружием либо платьем; 2. Захватывать сборища воров и разбойников» [6, с. 785].

После указов Александра I в течение 1811 года было образовано 8 округов внутренней стражи, каждым из которых командовал генерал-майор. В разное время существовало от 8 до 12 округов внутренней стражи, в составе которых нахо-

дилось 50 батальонов. Корпус состоял из батальонов по 1000 человек в каждом. Эти батальоны размещались в каждом губернском центре. Кроме того, в 564 уездах имелись отдельные воинские команды корпуса. Конвоирование арестантов и охрану тюрем осуществляли 296 «этапных команд» Корпуса внутренней стражи.

Для руководства внутренней конвойной стражей в июле 1811 года учреждается должность помощника военного министра – инспектора внутренней стражи. На эту должность назначается генерал-майор граф Е.Ф. Комаровский.

Таким образом, охранно-конвойная служба как один из элементов отечественных правоохранительных органов

появилась на более раннем этапе истории Российского государства. С учетом мнения ряда авторов, а также изложенных в статье периодов становления и развития правоохранительной системы в России днем образования охранно-конвойной службы следует считать 15 июля 1811 года (3 июля по старому стилю) – дату утверждения Положения для внутренней стражи.

Установление 15 июля 1811 года Днем образования охранно-конвойных подразделений полиции позволит не только восстановить историческую справедливость, но и обеспечить неразрывную связь конвойной службы с историей становления и развития правоохранительной системы Российского государства.

1. Даль В. Словарь живого великорусского языка [Электронный ресурс]. URL: <http://slovardalja.net/word.php?wordid=13670>
2. Борисов А.В., Малыгин А.Я., Мулукаев Р.С. Российская Империя. История полиции. М.: РИПОЛ классик; Де' Либри, 2014. 608 с.
3. Борисов А.В. Полиция и милиция России в общественном мнении (начало XVIII века – октябрь 1917 г.): историко-социологическое исследование: монография. М.: Акад. управления МВД России, 2010. 112 с.
4. Россия в мировой истории: учебник для вузов / под общ. ред. В.С. Порохни. 2-е изд., испр. и доп. М.: Логос, 2003. 592 с.
5. ПСЗ РИ. Т. V. № 3203.
6. ПСЗ РИ. Т. XXXI. № 24704.

Каримов Р.Д., адъюнкт кафедры административной деятельности органов внутренних дел Тюменского института повышения квалификации сотрудников МВД России

Касницкая И.Ю.

**Становление и развитие
охранно-конвойных подразделений
органов внутренних дел Российской Федерации**

*Настоящее бывает следствием прошедшего.
Чтобы судить о первом, надлежит выполнить последнее,
одно за другим дополняется и в связи
представляется мыслям яснее.*

Н.М. Карамзин

Успешное решение органами внутренних дел задач в области охраны общественного порядка и борьбы с преступностью в значительной мере зависит от того, насколько отлажен в них механизм обеспечения нахождения подозреваемых и обвиняемых под стражей. Ведущую роль в этом механизме играют подразделения охранно-конвойной службы органов внутренних дел Российской Федерации.

История их создания своими корнями уходит глубоко в века. Организация службы охраны и конвоирования арестантов была важна на протяжении всего периода развития и становления Российского государства. Проблема этапирования арестантов, организация их размещения, труда и содержания, особенно на огромных просторах Сибири, занимали внимание верховной власти.

Особо остро данный вопрос встал в период правления Петра Великого, который впервые применил на практике такую меру наказания, как ссылка на каторгу.

Помимо каторжных работ позднее стал применяться и такой вид наказания, как ссылка. В частности, во времена Анны Иоанновны (1730-1740), когда прошла волна репрессий против русских дворян, которые были недовольны наличием большого количества иноземцев при дворе и их бесчинствами, в Сибирь было сослано до 20 тысяч человек. При царствовании Елизаветы Петровны (1741-1761) число высланных возросло и составило уже 80 тысяч человек. Кроме того, крестьянская война 1773-1775 годов, карательная политика в период правления Екатерины II тоже сыграли свою роль в возрастании числа

арестованных и ссыльных в Сибирь [1, с. 5].

Во времена Александра I, в период с 1807 по 1823 годы, поток арестантов увеличился и это вызвало жалобы местного населения, которое заставляли не только выделять средства для перевозки этих лиц, но и участвовать в их охране и конвоировании.

Губернские учреждения Сибири, будучи удаленными от центра, требовали большего контроля и продуманного управления. Александр I назначает генерал-губернатором Тобольским, Томским и Иркутским сенатора И.О. Селифонтова (1803-1806), который, понимая, что главная производительная сила Сибири – крестьянство, выступал за облегчение его положения. Именно с его именем связана ревизия состояния государственного управления в Сибири, которая весьма существенно затронула вопрос об организации каторжных работ и конвоировании арестантов по сибирским трактам. Генерал-губернатор высказывался за освобождение крестьян от повинности, которую они несли в связи с сопровождением по сибирскому тракту ссыльных и переселенцев [2, с. 36].

При этом И.О. Селифонов информировал министра внутренних дел графа В.П. Ко-

чубея о том, что преступники, ссылаемые в Сибирь, сопровождаются обычными людьми – местными жителями – от одного селения до другого, что возлагает на них несвойственные дополнительные обязанности и причиняет неудобства, особенно в летнее время, когда им необходимо заниматься полевыми работами. В связи с этим И.О. Селифонтов предлагал освободить сибирских крестьян от указанной выше повинности, а ее обязанности по охране и конвоированию арестантов возложить на стоящие в той местности гарнизоны казаков [2, с. 37].

Следует отметить, что Кочубей также являлся сторонником передачи этапирования арестантов по сибирским трактам гарнизонным батальонам, однако освобождение местных жителей от обременительной для них повинности затянулось на несколько лет.

Надвигавшаяся военная опасность потребовала вплотную заняться широким комплексом вопросов, начиная от обеспечения внутренней безопасности империи, укрепления ее границ, заканчивая организацией всей внутренней службы, в том числе и конвоированием арестантов. Для этой цели в резерве имелись гарнизонные батальоны, штатные

губернские роты и уездные команды, служащие инвалиды.

Правильная организация конвойного дела стала налаживаться в правление Александра I (1801-1825). Он принимал личное участие в разработке основополагающих документов, которые определяли организацию и становление внутренней стражи. Не менее важную роль в составлении и принятии соответствующих актов сыграл Михаил Михайлович Сперанский (1810-1812). Первоначально предполагалось поручить охрану и конвоирование арестантов Башкиро-мещерякскому войску и сибирским казакам, для чего в 1807-1810 гг. были приняты соответствующие указы и инструкции. Но тяжелые обязанности вызвали недовольство с их стороны. Кроме того, нерегулярная кавалерия, какой были и башкиры, и казаки, оказалась плохим конвоем. В связи с этим в 1811 году был создан новый вид вооруженных формирований, получивший название «внутренняя стража». 3 июля 1811 года Александр I издал Указ с объявлением Положения для внутренней стражи, в которую должны были войти основные части, расположенные во внутренних губерниях. Были подробно определены обязанности внутренней стражи, которые разделялись

на воинские и обязанности по отношению к губернскому начальству. Так, «в число воинских обязанностей постановляется обучение запасных рекрутских депо военной экзерции» [1, с. 51]. Что касается обязанностей внутренней стражи по отношению к губернскому начальству, то они «состоят единственно в действиях на исполнение закона и приговоров суда и на охране либо восстановление внутреннего порядка по требованиям губернского начальства» [1, с. 51]. При этом внутренняя стража обязана была действовать «по требованию местного начальства во всех тех случаях, в коих прочие воинские команды к тому обязаны, а именно: 1) в помощь исполнению законов и приговоров суда; 2) на поимку воров, преследование и истребление разбойников, и рассеяние запрещенных законом скопищ; 3) на усмирение неповиновений и буйства; 4) на поимку беглых, ушедших преступников и дезертиров; 5) на преследование запрещенных и тайно провезенных товаров; 6) на содействие сбору податей и недоимок; 7) на охранение порядка и спокойствия церковных обрядов всех исповеданий, законом терпимых; 8) на охранение порядка на ярмарках, торгах, народных и церковных праздни-

ствах и проч.; 9) на принятие и провожание рекрутов, преступников, арестантов и пленных; 10) на отряжение нужных часовых к присутственным местам, тюрьмам и острогам» [1, с. 52].

Таким образом, на тот период времени внутренняя стража представляла собой военную силу, наделенную полицейскими функциями.

Отечественная война 1812 года явилась величайшим испытанием для России и всего ее населения, а также для государственной системы и вооруженных сил, в том числе внутренней стражи. Ее батальонам и командам пришлось выполнять большой объем служебных задач. Это выразилось, в частности, в появлении службы конвоирования военнопленных.

Так, из Циркуляра петербургского генерал-губернатора С.К. Вязьмитинова гражданским губернаторам внутренних губерний о порядке конвоирования, размещения и содержания военнопленных от 29 августа 1812 года следует, что «для жительства пленных, как нижних чинов, так и офицеров, назначены губернии: Астраханская, Пермская, Оренбургская, Саратовская, Вятская. Все они препровождаемы будут военными конвоями по разным трактам, согласно предназна-

чению того военного начальства, откуда доставятся во внутренние губернии наши, где военный конвой сменен быть может конвоем внутренней стражи по требованиям господ гражданских губернаторов» [1, с. 81].

Война и связанные с ней перемены, безусловно, оказали свое влияние на дальнейшее развитие внутренней стражи, способы ее комплектования, правовое регулирование службы по сопровождению лиц, подвергнутых аресту.

Следует отметить, что одним из слабых мест в деятельности внутренней стражи того времени был вопрос ее комплектования. Военное министерство стремилось к тому, чтобы оградить армию от пополнения рекрутами с физическими недостатками, непригодными к полевой службе, и освободить ее от проштрафившихся офицеров и нижних чинов, а также от лиц, которые вследствие возраста, болезней и полученных ранений становились определенным «балластом».

Положение о комплектовании Отдельного корпуса внутренней стражи, изданное 22 июня 1817 года, призвано было внести изменения в данный процесс, в нем содержалась установка «пополнять

корпус достойными людьми, сохранившими нравственные качества» [1, с. 90].

Весьма изнурительным и часто опасным делом было исполнение такой обязанности внутренней стражи, как конвоирование арестантов. С возрастанием числа ссыльных беспорядок пересылки все более и более увеличивался. С 1817 года вводится этапная система препровождения арестантов. Видную роль в ее создании сыграл опять же М.М. Сперанский, проводивший ревизию состояния этого дела в России, а затем разработавший в 1822 году Устав об этапах в сибирских губерниях. Пересылка была возложена на корпус внутренней стражи, распределенной по этапам, почему и сами команды именовались «этапными» [1, с. 93].

Служба в гарнизонных батальонах внутренней стражи оставалась очень тяжелой. Бесперывные караулы, конвои, сопровождение рекрутских партий, выполнение различных распоряжений местного начальства – все это изнуряло солдат за долгую службу, не способствовало росту и развитию офицеров, толкая их порой на неблагоприятные поступки. Отрицательно сказывалось и отсутствие должной практики комплектования корпуса. Особые

трудности испытывали этапные команды. Да и вся система сопровождения арестантов требовала корректировки.

Либеральные реформы судебной-полицейской системы Российской империи 1862-1864 годов непосредственно коснулись и Корпуса внутренней стражи. Императорским указом от 6 августа 1864 года Отдельный корпус внутренней стражи был упразднен. На основе его частей были сформированы так называемые Местные войска, в состав которых вошли губернские батальоны и уездные команды упраздненного Корпуса внутренней стражи. На эти части вновь сформированных Местных войск были возложены те же самые обязанности, которые они выполняли в составе Корпуса внутренней стражи, в том числе конвоирование ссыльных и пересыльных арестантов [1, с. 9].

После упразднения внутренней стражи накопленный опыт показал, что служба конвоирования требует специального регулирования. Конвойные команды оказались в сфере деятельности двух ведомств: Военного министерства (этапно-пересылочной части Главного штаба) и Министерства внутренних дел (Главного тюремного управления). Таким образом, они находились в

двойном подчинении. Учитывая специфические особенности данной службы, возникла необходимость придать им статус самостоятельной воинской структуры. Комиссия, созданная для выработки предложений по преобразованию внутренней службы, пришла к заключению о необходимости реорганизации всего тюремного дела. 20 января 1886 года по повелению Александра III в соответствии с мнением Государственного Совета была учреждена конвойная стража.

На конвойную стражу возлагалось следующее: сопровождение арестантов всех категорий, пересылаемых этапным порядком по трактам европейской части России (за исключением Финляндии и Кавказа) и по главному ссыльному Сибирскому тракту; сопровождение арестантов гражданского ведомства на внешние работы и в судебные учреждения; содействие тюремной администрации при производстве внезапных обысков и подавление беспорядков в местах заключения; осуществление наружной охраны тюрем там, где это будет признано необходимым [1, с. 367].

Новые команды конвойной стражи именовались по местам их дислокации (Московская конвойная команда и т.п.).

Комплектовались эти подразделения на общеармейских основаниях. При этом отдавалось предпочтение сообразительным, расторопным, физически крепким новобранцам.

Таким образом, зарождение конвойной стражи являлось закономерным и правильным для России и всей охранительной системы государства. Функция охраны и конвоирования теперь возлагалась на специальные подразделения.

За более чем двадцатилетнюю практику самостоятельного существования конвойной стражи накопился достаточный опыт. Он был обобщен и нашел воплощение в Уставе конвойной службы, проект которого утвердил император 10 июня 1907 года. Следует отметить, что служба конвойных команд в военное время и особенно в период первой русской революции и после нее достигла наивысшего напряжения. Война во многом изменила характер службы конвойной стражи, существенно расширив ее задачи. Так, конвойные команды привлекались для эвакуации из тюрем содержащихся там людей, сопровождали выдворяемых из страны иностранных подданных, конвоировали военнопленных, охраняли перевозимые военные грузы.

Февральская революция реформировала полицию и упразднила Корпус жандармов, оставив нетронутой конвойную стражу.

Первоначально она состояла при Главном управлении местами заключения (ГУМЗ), а с мая 1918 года перешла в подчинение карательного отдела, образованного в составе центрального аппарата Народного комиссариата юстиции (НКЮ). В октябре 1922 года конвойная стража была передана Государственному политическому управлению (ГПУ) НКВД РСФСР, где в составе Штаба войск ГПУ было создано сначала Управление, а затем Корпус конвойной стражи [3, с. 33]. Кроме того, совместным постановлением НКЮ и НКВД от 12 октября 1922 года руководство местами заключения было закреплено за НКВД. Для этого в его составе создавалось Главное управление местами заключения (ГУМЗ НКВД РСФСР) [3, с. 34].

Таким образом, осенью 1922 года НКВД РСФСР получил в свое ведение большинство мест заключения и конвойную стражу для их охраны и конвоирования заключенных, а также других лиц, находившихся под стражей. Однако тяжелое экономическое и финансовое положение страны в тот период

делало последнее обстоятельство немаловажным. Ф.Э. Дзержинскому приходилось, с одной стороны, вести упорную борьбу за смету органов и войск НКВД с наркомом финансов Г.Я. Сокольниковым, а с другой – выполняя соответствующие решения партийного руководства о сокращении вооруженных сил страны, принимать меры к ограничению численности своей «армии» [3, с. 36].

В декабре 1922 года приказом по войскам ГПУ № 608 было объявлено о значительном их сокращении и снятии с них ряда функций. Соответствующие изменения затронули и корпус конвойной стражи. В январе 1923 года его численность было предложено уменьшить с 17 до 10 тысяч человек. Сокращение производилось за счет освобождения конвойных команд от охраны ряда мест заключения и судебных учреждений, изменения порядка «окарауливания» заключенных на внешних работах, ограничения доставки подследственных в органы прокуратуры, упорядочения этапных трактов, по которым осуществлялось конвоирование. В целях такого упорядочения совместным приказом по милиции и конвойной страже войск ГПУ № 146 от 8 мая 1923 года,

подписанным временно исполнявшим обязанности начальника милиции Республики Ф.Н. Петровым и начальником штаба войск ГПУ Н.А. Ефимовым, задачи по конвоированию арестованных были разграничены. В соответствии с этим приказом милиция должна была сопровождать последних от мест заключения до ближайших железнодорожных станций, пристаней, этапных трактов и обратно, а также по грунтовым дорогам вне пределов пунктов, предусмотренных планом движения этапных партий. Во всех остальных случаях конвоирование арестованных по железнодорожным и водным путям сообщения, грунтовым трактам по-прежнему возлагалось на конвойную стражу [3, с. 36].

Таким образом, охрана и конвоирование арестованных стала параллельно осуществляться двумя органами: милицией и конвойной стражей.

В дальнейшем, в августе 1924 года Совет Труда и Обороны принял постановление «О формировании конвойной стражи СССР и об организации Центрального управления конвойной стражи в Москве». Это означало, что конвойная стража начиная с 1924 г. становилась самостоятельным видом войск [4, с. 7].

В 1933 году был организован отряд конвойной милиции, в котором служили около 200 сотрудников. Вновь созданному подразделению были определены задачи по охране и конвоированию арестованных и взятых под стражу лиц [5, с. 221].

13 мая 1938 года приказом Народного комиссариата внутренних дел Союза Советских Социалистических Республик был утвержден Временный устав конвойной службы рабоче-крестьянской милиции.

После создания данного устава обязанности конвоиров и самого подразделения несколько расширились. Особенно это проявилось в момент военных действий в период Великой Отечественной войны 1941-1945 годов. Сотрудники конвойной службы участвовали в сражениях на фронте, охраняя важные объекты, склады с продовольствием, боролись с предателями-дезертирами, осуществляли процесс ликвидации диверсионных групп.

В 1977 году был объявлен Устав службы милиции по охране и конвоированию задержанных и заключенных под стражу лиц.

23 октября 2002 года приказом министра внутренних дел № 1026 «Об объявлении даты образования охранно-конвойных подразделений

милиции»* 13 мая 1938 года принято считать датой образования охранно-конвойных подразделений в системе органов внутренних дел.

* Текст приказа официально опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Таким образом, система охранно-конвойной службы имеет довольно длительную историю своего формирования и особый порядок ее правового регулирования на основе действующих ведомственных нормативных актов.

1. Внутренняя и конвойная стража России. 1811-1917: Документы и материалы. М., 2002. 576 с.
2. Шелестинский Д.Г. Общая организация конвойной службы Российского государства в 1811-1864 гг. // История государства и права. 2005. № 4. С. 36-38.
3. Глушаченко С.Б., Федоров А.Б., Федоров П.А. Конвойная стража Союза ССР в контексте военной реформы 20-х годов: организационно-правовой аспект // История государства и права. 2008. № 1. С. 33-38.
4. Тонконогов В.П., Миняйленко Н.Н. Правовое обеспечение строительства и развития внутренних войск: история, современное состояние и перспективы развития (к 200-летию внутренних войск МВД России) // Военно-юридический журнал. 2010. № 10. С. 4-9.
5. Органы и войска МВД России. Краткий исторический очерк: монография / В.Ф. Некрасов [и др.]. М., 1996. 464 с.

Касницкая И.Ю., старший преподаватель кафедры правовой подготовки сотрудников органов внутренних дел Тюменского института повышения квалификации сотрудников МВД России, кандидат юридических наук

Симонова О.С.

Основные периоды исторического развития государственного пожарного надзора в России

Государственный пожарный надзор (ГПН) – это осуществляемая в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, деятельность по проверке соблюдения организациями и гражданами требований пожарной безопасности и принятие мер по результатам проверки [1]. Так определено понятие ГПН в учебнике для вузов МЧС России. В соответствии с Федеральным законом от 21 декабря 1994 года № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» понятие ГПН определено следующим образом: федеральный государственный пожарный надзор – это деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений организациями и гражданами требований, установленных законодательством Российской Федерации о пожарной безопасности, посредством организации и проведения проверок деятельности организаций и граждан, принятия предусмотренных законодательством Российской

Федерации мер по пресечению и (или) устранению выявленных нарушений, и деятельность указанных органов по систематическому наблюдению за исполнением требований пожарной безопасности, анализу и прогнозированию состояния исполнения указанных требований при осуществлении организациями и гражданами своей деятельности.

Официальная история государственного пожарного надзора России начинается отсчет с 18 июля 1927 года с утверждения ВЦИК и СНК РСФСР «Положения о государственном пожарном надзоре», в котором впервые законодательно утверждены функции государственного пожарного надзора – руководство, контроль и надзор за состоянием пожарной охраны и деятельностью пожарных организаций. С создания ГПН начато планомерное осуществление профилактических мероприятий по борьбе с пожарами, но этому предшествовал многовековой период развития и становления пожарной охраны России. Необходимость обеспечения пожарной

безопасности появилась тогда, когда люди научились добывать огонь, сохранять его и использовать. Понимая значимость осторожного обращения с огнем, они передавали друг другу основы безопасного поведения, а необходимость государственного контроля за пожарной безопасностью объектов и населенных пунктов появилась вместе с образованием государственных основ власти [2].

Изучая и анализируя историю пожарной охраны России [3, 4, 5, 6], мы выделяем основные периоды исторического развития ГПН во взаимосвязи с процессами, происходившими в России в области обеспечения пожарной безопасности. Основанием для выделения данных периодов послужило проявление на законодательном уровне интереса государства к организации профилактических мер борьбы с пожарами.

На основании вышеизложенного следует выделить 4 периода исторического развития Государственного пожарного надзора.

I период – с начала XIV в. до середины XVII в. На Руси опасность огненных бедствий таилась в повседневном быте людей – обогревательные печи, лучины, масляные лампы, свечи – все это становилось причиной пожаров, выгорали

селения и города. После опустошительного пожара 1367 года, когда в течение двух часов выгорела почти вся Москва, по велению Великого князя Московского Дмитрия Донского для защиты города от пожаров вместо прежних дубовых стен Кремля были выстроены каменные. Использование естественного белого камня как огнестойкого строительного материала стало важным шагом в освоении противопожарных мер. В то время пожары тушили сами погорельцы, пожарных с какой-либо подготовкой и техникой не было, отсутствовали и законодательные акты по предупреждению пожаров [2].

Ситуация начала меняться с изданием в 1434 году царем Василием Васильевичем II (Темным) указов о правилах использования открытого огня и законов, карающих за поджог. Он повелевает осторожно обращаться с огнем, а именно: не держать в домах открытого огня, не топить летом изб и бань и т.д. [4]. Эти первые нормативные акты отражают понимание власти главной причиной пожаров (как и сейчас) – беспечность человека по отношению к огню.

Иван Васильевич III также ведет активную противопожарную деятельность, он не только создает нормативные

документы по пожарной безопасности, но и лично принимает участие в тушении пожаров. В 1497 году в Судебнике Ивана III (сборнике законов русского государства) меры пожарной безопасности получают большее развитие: прописано требование строительства каменных зданий, сноса ветхих деревянных строений, устройства противопожарных разрывов. В 1504 году по указу царя создаются первые пожарно-строевые команды, которые обязаны вести наблюдение за исполнением требований пожарной безопасности и соблюдением порядка в городе. Возглавляя такую работу «решеточный приказчик» – прообраз участкового и пожарного инспектора (решетками делили улицы на участки), а потом его стали называть «объезжая голова» (от слов Указа, в котором говорилось: «быть в объезде»). В обязанности этих должностных лиц входили: надзор за выполнением жителями предписанных правил пожарной безопасности, поимка поджигателей, руководство тушением пожаров [6, с. 50]. Так появились первые сотрудники пожарной охраны: пожарный и инспектор.

Этот период является значимым для истории ГПН, так как в это время складываются важнейшие предпосылки для

осознания проблемы тушения и профилактики пожаров и принимаются меры на государственном уровне: формируются пожарные команды, изобретаются технические средства для тушения пожаров (Рис. 1), создается система норм пожарной безопасности и появляется ответственность за их нарушение, вместе с этим возникает потребность контролировать исполнение этих норм.

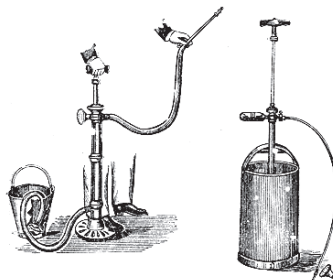


Рис. 1. Пожарные насосы

II период – с середины XVII в. до начала XX в. Опустошительные пожары в России не прекращаются, и необходимо принять более действенных мер со стороны властей. Царем Алексеем Михайловичем 30 апреля 1649 года издается Наказ о градском благочинии. В соответствии с этим документом создается служба градского благочиния, целью деятельности которой является «сбережение поселений от уничтожающих пожаров». Именно

эта дата стала официальным профессиональным праздником – Днем пожарной охраны России. Историческая ценность Наказа о градском благочинии заключается в зарождении принципиальных основ службы пожарной охраны: создается оплачиваемый штат работников, вводится круглосуточное дежурство, развивается комплекс профилактических мер, «объезжие головы» получают право наказывать нарушителей установленных требований пожарной безопасности.

Петр I, понимая важность профилактических противопожарных мероприятий, внес большой вклад в развитие пожарного дела. Он принял новые правила пожарной безопасности, заимствованные из

Голландии, ввел дифференцированные штрафные санкции за их нарушение. Строительство Санкт-Петербурга осуществлялось по новым правилам: возводились только каменные строения с противопожарными разрывами, для нужд пожаротушения проводились дополнительные каналы. Контроль за исполнением требований осуществляли государственные лица из числа чиновников. Руководил этим направлением деятельности генерал-полицеймейстер, подчинявшийся только царю. Так был установлен жесткий пожарный надзор на государственном уровне, и это дало положительные результаты: в течение 20 лет в Санкт-Петербурге произошло лишь 9 крупных пожаров [2].



Рис. 2. Пожарная техника

В этот период в России создание и техническое совершенствование «огнетушащих инструментов» не отставало от технического уровня Западной Европы (на рис. 2 изображена пожарная техника этого периода).

После смерти Петра I внимание к проблемам противопожарной профилактики ослабло и пожары вновь захлестнули Россию. Множество указов о мерах пожарной безопасности, издаваемых русскими царями, не имели результа-

тов, так как не было должного контроля за их исполнением. Выгорали целые поселения, погорельцы становились нищими, что вело к обострению социальной напряженности. Нарастание тревожной ситуации в стране, бездействие государственной власти и чиновников территориального уровня к концу XIX века привели к созданию добровольного пожарного общества. Основной задачей деятельности этого общества стала профилактика пожаров, а именно: популяризация пожарного дела в России, обучение населения мерам пожарной безопасности, привлечение внимания властей к проблемам пожарной безопасности. Были организованы передвижные выставки пожарной техники, силами и на средства выдающихся людей России (князь А.Д. Львов, граф А.Д. Шереметев и др.) велась просветительская работа, издавались газеты и журналы, были организованы кружки по обучению детей пожарному делу.

Ценность этого исторического периода заключается в том, что была определена необходимость эффективной надзорной деятельности на государственном уровне, упорядочены основные функции сотрудников пожарного надзора, начала создаваться система

требований пожарной безопасности и четко определилась общественная роль в профилактике пожаров.

III период – с начала XX в. до начала XXI в. Для России этот период характеризуется коренными изменениями в ее устройстве, в определении принципиально новых направлений развития, новой идеологии. Создание общества новой формации требовало реформ в промышленности, науке, просвещении. К началу XX века в России уже работали заводы, выпускавшие пожарные насосы, складные лестницы, в 1904 году был изготовлен первый пожарный автомобиль, открыто новое средство тушения пожаров – огнегасительная пена. Эти достижения повлекли за собой потребность в квалифицированных кадрах, в результате чего в 1906 году началась образовательная деятельность в пожарной охране России: в Санкт-Петербурге были организованы первые курсы пожарных техников [3]. Курсового обучения было явно недостаточно для сотрудников такого уровня, но оно сохранилось до 1918 года – до принятия Декрета «Об организации государственных мер борьбы с огнем», который определил необходимость профессиональной подготовки пожарных

в целях обеспечения сохранности государственной собственности. К обучению стали привлекать педагогов и практикующих специалистов высокой квалификации (М.Г. Мельников, А.А. Сурин, Б.Г. Тидеман и др.), способных не только обучать работников, но и вести научно-исследовательскую деятельность в области пожарной безопасности. Научный подход привел к открытию ас-

пирантуры (1932 год) и научно-исследовательской пожарной лаборатории (1934 год), а профессиональная подготовка инженеров пожарной безопасности началась в 1933 году в Ленинградском институте коммунального хозяйства [2].

В таблице 1 приведены основные документы данного периода, характеризующие развитие советского пожарного надзора.

Таблица 1

Документы, характеризующие развитие советского пожарного надзора

Год издания	Наименование документа	Основные цели
1927	Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 18 июля 1927 г. «Об утверждении Положения об органах государственного пожарного надзора в РСФСР»	Создание государственного пожарного надзора. Функции ГПН были возложены на аппараты и подразделения пожарной охраны НКВД РСФСР
1934	Постановление ЦИК СССР от 10 июля 1934 года «Об образовании общесоюзного народного комиссариата внутренних дел»	Образован народный комиссариат внутренних дел (НКВД) СССР, в состав которого вошло ГУПО с региональными отделами пожарной охраны
1936	Постановление ВЦИК и СНК от 7 апреля 1936 г. № 52/654 «О государственном пожарном надзоре»	Определены основные функции, права и обязанности сотрудников ГПН
1939	Общесоюзный стандарт ОСТ 90015-39 «Общесоюзные противопожарные нормы строительного проектирования промышленных предприятий»	Регламентированы требования пожарной безопасности в области строительства

1963	Постановление Совета Министров РСФСР от 16 октября 1963 г. № 1218 «Об установлении штрафов за нарушение правил пожарной безопасности»	Утвержден административный порядок наложения, взыскания денежных штрафов на должностных лиц и граждан за нарушение или невыполнение ими правил пожарной безопасности
1966	Указ Президиума Верховного Совета СССР от 26 июля 1966 г. «О создании Союзно-республиканского Министерства охраны общественного порядка СССР»	Централизованное управление органами милиции в масштабе страны, все ведомственные пожарные подразделения подчиняются Министерству внутренних дел СССР, что позволило централизовать территориальные и местные аппараты ГПН и организовать в большинстве городов и сельских районов инспекции
1969	Приказ МВД СССР от 29 декабря 1979 г. № 359 «Наставление по организации работы органов государственного пожарного надзора»	Установлены основные надзорные процедуры, сформулирована государственная задача - обеспечение противопожарной защиты городов и других населенных пунктов, промышленных предприятий, организаций, учреждений, совхозов и колхозов
1977	Постановление Совета Министров СССР от 26 декабря 1977 г. № 1115 «Об утверждении Положения о государственном пожарном надзоре»	В целях поддержания в стране высокого уровня пожарной безопасности населенных пунктов и объектов народного хозяйства определены основные функции, права и обязанности сотрудников ГПН
1987	Приказом МВД СССР от 15 января 1987 года № 15 утверждено «Наставление по организации работы органов государственного пожарного надзора»	Расширение спектра полномочий инспекторов ГПН, наделение большей самостоятельностью и ответственностью (не менее 15 дней в месяц – профилактическая работа на предприятиях)

После преобразования СССР в Российскую Федерацию с принятием Конституции РФ были изданы нормативные правовые акты в области пожарной безопасности. Наиболее значимыми являются:

- Постановление правительства Российской Федерации от 23 августа 1993 года № 849 «Вопросы обеспечения пожарной безопасности в Российской Федерации и организации Государственной противопожарной службы Министерства внутренних дел Российской Федерации», в котором впервые государственный пожарный надзор был определен как специальный вид государственной надзорной деятельности, осуществляемый должностными лицами органов управления и подразделениями ГПС;

- Федеральный закон от 21 декабря 1994 года № 69-ФЗ «О пожарной безопасности», в котором определены общие правовые, экономические и социальные основы обеспечения пожарной безопасности в Российской Федерации.

XX век стал основополагающим в организации государственного пожарного надзора – нормативные правовые акты и нормативные документы в области пожарной безопасности составляют законо-

дательную основу деятельности в настоящее время.

IV период – с начала XXI в. до настоящего времени.

Выделенный период отражает существенные преобразования в истории пожарной охраны страны. В целях совершенствования государственного управления в области пожарной безопасности, повышения готовности единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, объединения сил и средств при организации и проведении первоочередных аварийно-спасательных работ, связанных с тушением пожаров, указом Президента Российской Федерации от 9 ноября 2001 года № 1309 «О совершенствовании государственного управления в области пожарной безопасности» с 1 января 2002 года ГПС МВД России преобразована в ГПС МЧС России. Через год государственный пожарный надзор выведен из подчинения местных пожарных частей и преобразован в самостоятельные подразделения федерального подчинения. Начался современный этап в развитии органов государственного пожарного надзора, который характеризуется самостоятельностью и независимостью органов надзора от органов управления пожарной охраны.

За 17 лет полностью обновлена и действует нормативно-техническая и нормативно-правовая база противопожарных требований на уровне федерального законодательства: упорядочены и уточнены требования пожарной безопасности, предусмотрена защита прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении проверок надзорных органов, утверждены полномочия, права и обязанности сотрудников ФГПН, введен административный регламент деятельности органов пожарного надзора, что способствует более качественному осуществлению государственной функции по надзору. Период характеризуется преобразованиями в системе надзорной деятельности МЧС России и расширением исследований, связанных с эффективностью деятельности сотрудников ГПН (Д.Ю. Бучельников, Д.Г. Карпенко, Г.Н. Кириллов, В.И. Козлачков, В.А. Смирнов и др.).

С 2016 года в Российской Федерации начата масштабная работа по реформированию контрольно-надзорной деятельности: 21 декабря 2016 года президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приори-

тетным проектам утверждена программа «Реформа контрольной и надзорной деятельности», срок реализации которой определен до 2025 года. В программе обозначены несколько новых направлений надзорной деятельности, способствующих повышению качества администрирования контрольно-надзорных функций, внедрение новых инструментов реализации надзорных полномочий государства, в том числе в части снижения административной нагрузки на бизнес [7]. Предполагается перейти от контроля, ориентированного на достижение формального результата – проведения проверки, к контролю, направленному на предупреждение риска причинения вреда вследствие нарушений обязательных требований, его сокращению или устранению. Одной из задач является уход от системы, при которой главным показателем хорошей работы контролера является количество проведенных проверок и наложенных штрафов. Теперь основным показателем результативности и эффективности станет снижение ущерба и вреда жизни и здоровью людей.

Таким образом, выделенные нами основные периоды позволяют рассматривать

историческое развитие органов ГПН, анализировать происходящие изменения, а также планировать дальнейшее развитие пожарного надзора и в качестве государственной функции по реализации надзорных полномочий, и в качестве инструмента в борьбе с пожарами и гибелью людей.

1. Государственный пожарный надзор: учебник для вузов МЧС России / под общ. ред. Г.Н. Кириллова. СПб.: Санкт-Петербургский ун-т ГПС МЧС России, 2006. 396 с.
2. Симонова О.С. Педагогическое сопровождение профессиональной адаптации сотрудников федерального государственного пожарного надзора: дис. ... канд. пед. наук. Челябинск, 2016. 229 с.
3. Абрамов В.А. Глуховенко Ю.М. Сметанин В.Ф. История пожарной охраны. Краткий курс: учебник: В 2 ч. Ч. 1 / под ред. В.А. Абрамова. М.: Академия ГПС МЧС России, 2005. 285 с.
4. Противопожарная служба России. Документы и материалы. Т. 1. М.: ТРИО, 2002. 448 с.
5. Савельев П.С., Груздь С.И., Малков В.И. Пожарные добровольцы России в фотографиях, документах, воспоминаниях. М., 2010. 880 с.
6. Щаблов Н.Н., Виноградов В.Н., Бессонов В.П. Пожарное дело в России. СПб.: 2007. 688 с.
7. Программа «Реформа контрольной и надзорной деятельности» [Электронный ресурс]. URL: <http://контроль-надзор.пф/about/>

Симонова О.С., главный специалист отдела организации надзора Министерства общественной безопасности Челябинской области, кандидат педагогических наук

**Сыпачев А.Ю.,
Саранчин Д.В.**

История создания железнодорожной милиции и ее роль в борьбе с хищениями грузов

Разветвленная транспортная система России всегда требовала особого внимания со стороны правоохранительных органов, так как ее деятельность тесно связана со всеми отраслями экономической жизни государства, и любое отклонение от норм в этой системе ощутимо сказывается на производственном ритме страны, а значит, и на жизни всего населения России.

Одной из наиболее важных проблем охраны правопорядка на транспорте в конце второго десятилетия XIX века являлось обеспечение сохранности перевозимых железнодорожным транспортом материальных ценностей. В связи с этим одним из средств борьбы с хищениями грузов на железных дорогах, принявшими массовый характер, стала организация специальных органов железнодорожной милиции, проекты декрета о которой разрабатывались одновременно Народным комиссариатом внутренних дел* и Народным

комиссариатом путей сообщения**.

Проект, выработанный НКВД, предлагал в интересах экономии сил и государственных средств передать в ведение комиссариата отряды охраны железных дорог, переименовав их в железнодорожную милицию. НКПС должен был привлекаться к выработке инструкций, регламентирующих деятельность милиции, «поскольку это касается и его интересов» [1, с. 23]. 20 января 1919 года Коллегия НКВД одобрила проект декретов и поручила Г.И. Петровскому, А.П. Смирнову и М.И. Лацису отстаивать его в Совете Народных Комиссаров.

Иной принцип построения железнодорожной милиции был заложен в проекте, разработанном НКПС. В нем отмечалось: «Советская железнодорожная милиция является органом рабоче-крестьянской центральной власти при Народном комиссариате путей сообщения по охране поряд-

* Далее – НКВД.

** Далее – НКПС.

ка и безопасности в полосе отчуждения», поэтому каждая дорога должна иметь «свою железнодорожную милицию, разделенную по районам» [1, с. 23]. Предлагаемый НКПС линейный принцип построения железнодорожной милиции, в отличие от территориального, приближал его к нуждам охраны общественного порядка и борьбы с преступностью на путях сообщения и более соответствовал назначению вновь создаваемого органа. Вместе с тем железнодорожная милиция НКПС являлась бы тем же ведомственным органом охраны, каким была железнодорожная охрана, до передачи ее военному ведомству со всеми существующими подобным формированиям недостатками.

Для выработки единого декрета о железнодорожной милиции была создана межведомственная комиссия. Коллегия НКВД РСФСР под председательством Г.И. Петровского, заслушав проект декрета об организации железнодорожной милиции, выработанный межведомственной комиссией, 3 февраля 1919 года постановила «принять декрет в окончательной редакции и отстаивать его в Совнарком» [2, с. 407-408].

О важности вновь создаваемой милиции свидетельст-

вует процесс подготовки и принятия декрета. Совет Народных Комиссаров, рассмотрев проект декрета, принял решение разослать его во всенародные комиссариаты и всем членам Президиума ВЦИК для изучения и внесения предложений. В феврале 1919 года Совет Народных Комиссаров вновь рассмотрел проект постановления «О рабоче-крестьянской железнодорожной милиции» и принял решение передать его в Президиум ВЦИК. Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет 18 февраля 1919 года принял декрет «Об организации железнодорожной милиции и железнодорожной охраны» [2, с. 407-408]. С этого дня начинается новый этап в деле борьбы с хищениями грузов на железнодорожном транспорте.

Согласно декрету внешняя охрана железных дорог и сооружений, грузов на участках, находящихся в зоне боевых действий, возлагалась на особые воинские части железнодорожной охраны Комиссариата по военным делам.

Охрана порядка в целях его поддержания «и единства управления на всех железных дорогах Российской Социалистической Федеративной Советской Республики» [2, с. 407-408] переходила в ведение Комиссариата внутренних дел,

который осуществлял общее административное, хозяйственное, политическое руководство железнодорожной милицией и уголовным розыском через губернские и уездные отделы исполкомов. Формирование на первом этапе железнодорожной милиции по территориальному принципу построения позволяло в короткий срок навести порядок на транспорте за счет уже созданной и функционировавшей территориальной милиции.

Декрет ВЦИК и Положение ВЦИК о Рабоче-крестьянской железнодорожной милиции от 18 февраля 1919 года заложили правовые и организационные основы этой милиции как специального органа, устанавливали ее место в системе государственных органов, закрепляли задачи и компетенцию. Так, для руководства железнодорожной милиции при Главном управлении Рабоче-крестьянской милиции НКВД учреждается отдел железнодорожной милиции, а при управлениях губернской милиции – отделы управления железнодорожной милицией. Заведующий Главмилиции М.И. Васильев-Южин 22 февраля 1919 года подписал циркуляр всем губисполкомам, в котором предлагал немедленно приступить к составлению смет по содержанию

железнодорожной милиции в пределах губернии.

Формирование железнодорожной милиции пришлось на то время, когда «под прикрытием и с помощью интервентов Российская контрреволюция продолжала создавать многотысячные армии... Советская Россия очутилась вновь во вражеском кольце» [3, с. 281-282]. Необходимость вооруженной защиты социалистического Отечества выдвинула на первый план обеспечение вооружением и людьми Народный комиссариат по военным делам «в ущерб развития программы других ведомств». В докладе В.И. Ленину в феврале 1919 года главнокомандующий приводит для этого убедительное обоснование: «Это необходимо потому, что если проиграет свою ставку военное ведомство, то, конечно, проиграют также и Наркомздрав, Наркомвнудел, Наркомпуть» [4, с. 170].

В связи с необходимостью усиления фронтов войска железнодорожной охраны должны были выделить 22 тысячи человек. Во многих местах снимаемые с охраны дороги части невозможно было заменить. Создавалось «положение, угрожающее разрушениями, расхищениями грузов, материалов» [1, с. 25]. Так, на ст. Ку-

шелевка Николаевской железной дороги вместо 12 постов, необходимых для надежной защиты грузов, полк выставял только два, да и те большую часть времени проводили не на станции около вагонов, а на вокзале среди пассажиров [1, с. 25]. Для пресечения хищений необходимо было «приступить самым срочным порядком к формированию железнодорожной милиции» [1, с. 25]. Ввиду чрезвычайной государственной важности охраны грузов губернским управлениям милиции рекомендовалось обратить на нее особое внимание и откомандировать на железные дороги для борьбы с хищениями самых опытных милиционеров городской и уездной милиции.

Неотложное формирование милиции и дальнейшее усиление борьбы с хищениями грузов должны были способствовать и решению продовольственной проблемы. Наступление Красной Армии на востоке и на юге позволило освободить от белогвардейцев богатые хлебом и топливом районы. Необходимо было ускорить доставку составов с хлебом и углем в центральные, голодающие губернии. В связи с этим постановлением СНК от 8 марта 1919 года на маршрутах, по которым шли продовольственные грузы, с 18 марта по 10 апреля

прекращалось пассажирское движение, а освободившиеся паровозы передавались под грузовые поезда. В охране эшелонов с продовольствием и топливом активное участие должны были принимать и сотрудники железнодорожной милиции.

Организация железнодорожной милиции сталкивалась с сопротивлением администрации отдельных дорог. Исходя из благих намерений – усиление сохранности грузов, – железнодорожники считали, что поскольку «ответственность за принимаемый груз (не только моральную, но и материальную) несет дорога, то и охрана таковых должна неизбежно находиться в полном распоряжении и подчинении дорог» [5, с. 16]. Однако охрана общественного порядка и борьба с хищениями грузов вследствие государственной важности и значимости дорог не могла составлять часть ведомственных обязанностей НКПС. Поэтому «ввиду неоднократных заявлений, полученных из разных губерний о препятствиях, оказываемых железнодорожной администрацией или об отказах с ее стороны в содействии при организации железнодорожной милиции» [5, с. 17], Главное управление милиции 18 апреля 1919 года обратилось в НКПС с

просьбой оказывать всяческое содействие органам управления при замене военной охраны милиции.

Несмотря на трудности становления, железнодорожная милиция принимала активное участие в борьбе с хищениями грузов. Так, уже первый приказ по Петроградскому участку Советской рабоче-крестьянской милиции Николаевской дороги регламентировал обязанности сотрудников милиции и уголовного надзора (название уголовного розыска на сети железных дорог, входивших в состав Петроградского округа путей сообщения) по борьбе с хищениями грузов. Они должны были совместно обеспечивать «постоянное дежурство на товарных станциях, захватывая прилегающие пути» [6, с. 94].

Исходя из необходимости усиления как внешней, так и внутренней охраны дорог, Совет рабоче-крестьянской обороны постановлением от 28 мая 1919 года существенно реорганизовал охрану. «Все вспомогательные войска особого назначения, состоящие в распоряжении отдельных ведомств, учреждений и организаций: Наркомпрода, Главвода, Главсахара, Главнефти, Центротекстиля и прочее, за исключением войск железнодорожной и пограничной ох-

раны» [7, с. 69], объединялись в войска внутренней охраны и переходили в ведение НКВД через штаб войск внутренней охраны. Охрана железных дорог разделялась на внешнюю и внутреннюю. Внешняя охрана (мосты, водокачки, телеграф и т.п.) возлагалась на войска железнодорожной охраны, подчинявшиеся военному ведомству. Внутренняя охрана возлагалась на штаб войск внутренней охраны, которому предписывалось «иметь в виду задание Наркомпути по внутренней охране транспорта в первую очередь» [7, с. 69].

Более подробно обязанности войск по внутренней охране дорог раскрывались во временном Положении о районном управлении дорог, утвержденном 14 сентября 1919 года. Охрана дорог делилась на две категории:

1. Охрана пакгаузов, платформ и вагонов с грузами.
2. Охрана порядка на дорогах, наблюдение за посадкой пассажиров, охрана порядка при скоплении публики на вокзалах и в поездах и т.п.

Кроме того, в Положении подчеркивались специальные обязанности войск по охране дорог:

- борьба с кражами и другими преступлениями на станциях и в пути;

– борьба с хищениями железнодорожного имущества [7, с. 83-84].

Таким образом, функции железнодорожной милиции и войск внутренней охраны в обеспечении охраны общественного порядка и борьбе с хищениями грузов были тесно взаимосвязаны, что дополнительно подчеркивает важность выполнения этих задач.

Основная работа по розыску похищенных грузов лежала на железнодорожном уголовном розыске, также подвергшемся значительной реорганизации. В феврале 1919 года Центроузк издал положение, на основе которого железнодорожный уголовный розыск переходил в непосредственное подчинение губернских отделов уголовного розыска. При территориальных отделах уголовного розыска создавались железнодорожные столы, ведающие исключительно розыском на станции железных дорог. Отделения уголовного розыска должны были командировать на станции от их величины и значимости первого или двух сотрудников первого разряда «для негласного надзора на путях и на самой станции» [8, с. 25].

Расширялись территориальные границы деятельности железнодорожного уголовного розыска. Сотрудники уголовно-

го розыска, занимаясь розыском по преступлению, совершенному на железнодорожных путях, имели право действовать и вне полосы отчуждения на территории прилегающих узлов, предварительно зарегистрировавшись в ближайшем отделении уголовного розыска или в отделе милиции.

Значительное внимание уделялось качественному улучшению кадрового состава уголовного розыска. Исходя из необходимости создания классового органа, инструкцией НКВД от 12 октября 1918 года было установлено не принимать в милицию служащих бывших жандармских отделений и чинов бывшей полиции. В связи с необходимостью использования технических знаний специалистов, Главное управление милиции циркуляром от 12 декабря 1918 года разъясняло, кого из сотрудников уголовно-розыскных отделений следует считать работавшими в политическом сыске: «Если сыщик, по должности лишь соприкасаясь к деятельности политического розыска, сам активного участия в нем не принимал и никто не может фактически доказать и подтвердить его причастность к розыскам, обыскам, выемкам и другим деяниям политического характера, то таковой может остаться на службе в от-

делениях уголовного розыска» [1, с. 28].

Пока борьба с преступностью составляла часть ведомственных обязанностей НКПС, уголовный розыск железнодорожной охраны был в значительной мере представлен бывшими чинами полиции. Например, следователь-инструктор Комиссариата внутренних дел Союза Коммун Северной области отмечал в феврале 1919 года, что добрая половина сотрудников уголовного надзора на Финляндской, Ириновской и Приморской железных дорогах «типичные белогвардейцы» [1, с. 28]. С передачей уголовного розыска в ведение НКВД такие лица подлежали безусловному удалению, вместе с тем советское государство не отказывалось использовать знания старых специалистов, если они выражали добровольное желание служить Советской власти. Так, по ходатайству бывшего помощника пристава В. Оржеховского, который просил не увольнять его с занимаемой должности, было принято решение: «считаясь с соответствующим циркуляром, нельзя Оржеховского ставить на ответственный пост. Если местная Коммунистическая организация или железнодорожная ЧК ручаются за него, то можно ему дать работу неответственную» [1, с. 29].

Передача железнодорожных учреждений уголовного розыска в ведение территориальных органов затягивалась. В Петроградской, Новгородской, Череповецкой, Олонецкой и Псковской губерниях уголовный розыск на железных дорогах был передан в местные исполкомы одновременно с созданием железнодорожной милиции. В Тверской, Витебской и Московской областях до мая 1919 года розыск так и не был принят в губернскую милицию. Костромская губернская милиция приняла уголовный надзор Северной железной дороги только 4 июля 1919 года. Железнодорожная милиция отдела наружной охраны г. Москвы, сформированная 15 июня 1919 года, от принятия уголовного надзора Николаевской железной дороги отказалась вообще. В Витебской губернии железнодорожный уголовный розыск был принят в губернскую милицию только 1 июля 1919 года [1, с. 29] и т.д.

Процесс реорганизации сказывался на результатах деятельности уголовного розыска. Разрушалась сложившаяся система подчинения и руководства, уголовный розыск отдельных дорог временами был предоставлен сам себе. На некоторых участках дорог отдельные сотрудники, не получая

жалования в течение нескольких месяцев, оставляли свои посты. Однако уходили немногие. Как отмечалось в докладе заведующему управлением Петроградского Совета о ходе и результате формирования железнодорожной милиции на линиях Петроградского округа, «служащие надзора в не сданных местным Губисполкомам участках продолжали исполнять свои служебные обязанности на том основании, что не считали себя в праве бросить линию железной дороги без всякой охраны, и лишь незначительная их часть оставила службу за неполучением за свой труд вознаграждения» [6, с. 107].

Кроме того, наличие на путях сообщения двух самостоятельных органов борьбы с хищениями грузов – уголовного розыска железнодорожной милиции и железнодорожной чрезвычайной комиссии по борьбе с контрреволюцией* – при отсутствии разграничения сфер деятельности приводило зачастую к конфликтам между ними. Так, сотрудники ЖЧК, созданной в марте 1919 года на станциях Буй и Галич Северной железной дороги, потребовали освободить комнаты, занимаемые уголовным надзором. Поскольку сотрудники уголовного

надзора ждали соответствующих распоряжений от заведующего Управлением Советской рабоче-крестьянской милиции Северной области, то их «под угрозой власти выгнали из занимаемого помещения» [9, с. 29]. На Петроградском участке Николаевской железной дороги сотрудники ЖЧК вмешивались в деятельность уголовного надзора. Зачастую дела, привлечшие по каким-либо причинам внимание ЖЧК, изымались «под угрозой ареста» из ведения уголовного надзора. «Обыкновенно такое дело, пролежав в комиссии некоторое время, возвращается в уголовный надзор для окончания расследования, хотя за истекший срок следы преступления часто успевают сгладиться» [6, с. 97].

В целях установления более тесного контакта между органами милиции и чрезвычайной комиссией по борьбе с контрреволюцией народный комиссар внутренних дел РСФСР Ф.Э. Дзержинский издал 7 июня 1919 года циркуляр, в соответствии с которым в местный транспортный отдел ЧК в качестве членов коллегии должны были вводиться заведующие губернскими, уездными участковыми отделами железнодорожной милиции. Для усиления борьбы с хищениями грузов чрезвычайным комиссиям

* Далее – ЖЧК.

по борьбе с контрреволюцией рекомендовалось «вливать в местные уголовно-розыскные отделения возможно больше испытанных сотрудников ЧК» [7, с. 215].

Однако частичное усиление уголовного розыска сотрудниками чрезвычайной комиссии по борьбе с контрреволюцией не могло кардинально улучшить уголовный розыск и решить вопросы взаимодействия и разграничения сфер деятельности уголовного розыска и транспортных органов чрезвычайной комиссии по борьбе с контрреволюцией. В связи с этим 18 июля 1919 года Нарком внутренних дел РСФСР, заведующий транспортным отделом Всероссийской чрезвычайной комиссии по борьбе с контрреволюцией и заведующий Центроуголовным управлением подписали циркуляр об откомандировании «в целях установления контакта с деятельностью транспортной чрезвычайной комиссии по борьбе с контрреволюцией, в среднем по 5 сотрудников уголовного розыска, обслуживающих железные дороги, в распоряжение каждой участковой транспортной чрезвычайной комиссии по борьбе с контрреволюцией*». При необходимости губрозыску

предоставлялось право увеличивать по указанию УТЧК количество сотрудников на крупных станциях за счет других станций. Откомандированные в УТЧК сотрудники числились на службе в губрозыске и получали там содержание. За губрозыском оставалось также право инструктировать откомандированных по технике розыска и снабжать их информацией.

Одновременно в распоряжение УТЧК предавались «все дела, затрагивающие интересы железных дорог, как-то: хищения грузов, железнодорожного имущества, спекуляция и саботаж» [7, с. 217]. Тем самым наиболее опасные преступления расследовались одним органом. Линейный принцип построения УТЧК соответствовал структуре железных дорог и способствовал улучшению борьбы с хищениями грузов.

В результате принятых мер значительно сузился круг субъектов преступления. На первое место выдвинулись хищения, совершаемые лицами, причастными к погрузке-выгрузке, сопровождению грузов и обслуживанию подвижного состава, чаще всего организованными группами расхитителей. Способы хищения стали более изощренными и разнообразными. Например, были распространены:

* Далее – УТЧК.

- хищения путем недогруза – при погрузке в накладных документах указывалось большее количество грузов, чем загружалось в вагон. Для сокрытия хищения пломба с запора на следующей станции срывалась и тем самым ответственность с отправителей снималась;

- замена одного груза другим – весь груз расхищался, а вместо него вагон загружался другим материалом;

- хищение путем манипуляции с пломбами – пломбы накладывались таким образом, чтобы их можно было снять, совершить хищение и снова поставить на место;

- хищение путем пролома обшивки или пола вагонов либо путем вскрытия люков, дверей, окон.

Совершенствование способов хищения предъявляло повышенные требования к деятельности органов охраны грузов.

Итак, к концу 1919 года внешней и внутренней охраной, обороной железных дорог и борьбой с преступностью занимались:

- войска обороны и охраны железных дорог, подчиненные Народному комиссариату по военным делам;

- войска внутренней охраны, подчинявшиеся НКВД

через штаб войск внутренней охраны;

- губернская железнодорожная милиция и транспортные отделы чрезвычайных комиссий по борьбе с контрреволюцией.

Множественность органов охраны и субъектов руководства ими, естественно, усложняла управление, снабжение, обеспечение и использование этих сил для борьбы с контрреволюционной преступностью на транспорте и хищениями грузов. Неудовлетворительная деятельность органов охраны и борьбы с хищениями во многом была связана и с их реорганизацией. На протяжении почти всего 1919 года шло создание железнодорожной милиции с передачей уголовного розыска из ведения НКПС в ведение НКВД, откомандированием сотрудников розыска в ЖЧК и т.п.

Территориальный принцип построения железнодорожной милиции не отвечал ее назначению – охране железнодорожного транспорта. Железная дорога проходила на разном удалении от губернских и уездных центров, в которых была сформирована милиция. По этой причине число милиционеров на линиях было различным. Кроме того, железнодорожное деление линии

на участки не совпадало с губернским и уездным делением, из-за чего начальникам служб железных дорог приходилось на своих участках иметь дело с милицией, принадлежащей не только разным уездам, но и разным губерниям. В результате «железнодорожная милиция не могла работать в тесном контакте с железнодорожной администрацией» [8, с. 85].

Основная тяжесть борьбы с хищениями грузов, контроль за погрузкой и разгрузкой вагонов, особенно в первой половине 1919 г., лежали на войсках внутренней охраны. Значительно мешали их деятельности некомплект личного состава, нехватка оружия, отсутствие централизованного руководства политико-просветительной работой, необходимость выделять вооруженную силу в первую очередь для выполнения заданий Наркомпрода и недостаточный контакт с местными ЖЧК ввиду отсутствия соответствующих указаний и инструкции. Профессиональная подготовка и моральный уровень сотрудников уголовного розыска УТЧК не всегда соответствовали их служебному положению. Сами железнодорожники, обращаясь в вышние государственные органы с сообщениями о хищениях на дорогах, предлагали «из УТЧК

вытряхнуть всех местных железнодорожников, переместить их руководителей» [8, с. 94].

Уровень служебной и исполнительской дисциплины на железнодорожном транспорте был низкий. На отдельных дорогах не являлись на работу 50 % железнодорожников. Приемысдачи грузов осуществлялись поездными бригадами и станционными служащими неудовлетворительно, вследствие чего невозможно было установить, на каком участке пути и когда было совершено хищение. Правила коммерческих операций не выполнялись, пломбировочные щипцы мог получить каждый, что создавало возможность использовать их в целях сокрытия хищений. Отсутствовал принцип персональной ответственности железнодорожных работников за сохранность грузов. В результате сотрудники надеялись на охрану, а охрана – на сотрудников. В связи с этим хищение грузов из вагонов обнаруживалось зачастую лишь тогда, когда вагоны прибывали на конечную станцию назначения и подлежали разгрузке. Очень часто к этому времени весь груз был похищен [10, с. 142].

Уровень хищения определялся и разрухой народного хозяйства, острой нехваткой продовольствия и предметов

первой необходимости, недостатками снабжения железнодорожников. Участники совещания, созванного на ст. Кочетовка для выработки мер борьбы с хищением дров, заявляли, например, что им «приходилось встречать служащих истинной честности, несших с территории станции одно-два полена дров, вполне осознающих свой дурной поступок, тем не менее

совершающих его в момент безвыходного положения» [10, с. 145].

Таким образом, несмотря на создание железнодорожной милиции и ее значительную роль в борьбе с преступными посягательствами на грузы, в целом проблема борьбы с хищениями на железнодорожном транспорте в указанный период оставалась еще очень острой.

1. Борьба с хищениями на железнодорожном транспорте (1917-1921 гг.): лекция. Горький: Горьковская высшая школа МВД СССР, 1981.
2. Декреты Советской власти: 10 ноября 1918 г. – 31 марта 1919 г. Т. 4. М.: Политиздат, 1968. 731 с.
3. История Коммунистической партии Советского союза: в 6 т. / ред. Б.Н. Пономарев [и др.]. М.: Политиздат, 1971. 736 с.
4. Директивы Главного Командования Красной Армии. 1917-1920 гг. М.: Воениздат, 1969. 884 с.
5. Железнодорожный транспорт СССР в документах Коммунистической партии и Советского правительства. М.: Трансжелдориздат, 1957. 383 с.
6. Донесения Комиссаров Петроградского военно-революционного комитета. М.: Госполитиздат, 1957. 352 с.
7. Из истории Всероссийской Чрезвычайной комиссии, 1917-1921 гг.: сб. документов / сост.: А.К. Гончаров [и др.]. М.: Госполитиздат, 1958. 511 с.
8. Тарасов И.Т. Полиция России. История, законы, реформы, перспективы: учеб. пособие. М.: Книжный мир, 2011. 256 с.
9. Сборник законодательных документов по вопросам организации и деятельности советской милиции (1917-1934 гг.) / сост. И.В. Соколов, Н.В. Дементьев, Н.И. Яковлев. М.: Высшая школа МВД СССР, 1957. 279 с.
10. Из истории борьбы Коммунистической партии за развитие советского железнодорожного транспорта. Л.: ЛИИЖТ, 1960. 278 с.

Сыпачев А.Ю., доцент кафедры оперативно-разыскной деятельности и оперативно-технических мероприятий органов внутренних дел Тюменского института повышения квалификации сотрудников МВД России, кандидат юридических наук

Саранчин Д.В., преподаватель кафедры оперативно-разыскной деятельности и оперативно-технических мероприятий органов внутренних дел Тюменского института повышения квалификации сотрудников МВД России

РАЗДЕЛ 3. РЕГИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ СОЗДАНИЯ И СТАНОВЛЕНИЯ ОРГАНОВ ПРАВОПОРЯДКА В ДОРЕВОЛЮЦИОННОЕ И СОВЕТСКОЕ ВРЕМЯ

Абрамовский А.А.

Создание советского профессионального аппарата по борьбе с преступностью в Челябинском регионе

В системе правоохранительных органов, занимающихся, в первую очередь, борьбой с преступностью, ведущую роль занимали и занимают аппараты уголовного розыска. Большой юридический словарь определяет этот институт как систему органов внутренних дел, осуществляющих оперативно-розыскные и другие входящие в их компетенцию меры по предупреждению, пресечению, раскрытию преступлений против личности, собственности граждан, общественного порядка и безопасности [1, с. 640]. Содержание этого термина несколько расширяет энциклопедия «МВД России», добавляя «розыск лиц, скрывающихся от органов дознания, следствия и суда; поиск граждан, объявленных в международный розыск, пропавших без вести» [2, с. 513]. Данное определение в силу своего общего характера в полной мере проецируется

на аналогичное подразделение переходного периода пролетарского государства. Основные задачи, поставленные перед аппаратами уголовного розыска в 1917-1918 годах, практически не изменились. Более близкое по классово-политической окраске назначение этого правоохранительного учреждения давала Малая советская энциклопедия 1931 года издания: «Уголовный розыск – установление, имеющее целью предотвращение готовящихся, пресечение начатых и расследование совершившихся преступлений. Уголовный розыск борется главным образом секретными способами в тесной связи с наружными органами охраны... Главной задачей уголовного розыска являются борьба с элементами, вредящими делу социалистического строительства, в первую очередь с преступными деяниями на почве классовой борьбы

врагов пролетариата, нарушающими правопорядок, установленный на переходный к коммунистическому строю период времени» [3, с. 89-90]. После октября 1917 года ликвидация старых и создание новых аппаратов уголовного розыска шли параллельно с упразднением милицеских подразделений Временного правительства и образованием советских органов по охране общественного порядка и обеспечению личной и имущественной безопасности граждан [4].

Если в центре прежние милицеские структуры после перехода власти к советам были быстро ликвидированы, то на местах этот вопрос решался неоднозначно. Особенно сформирования советских аппаратов уголовного розыска на Урале являлся тот факт, что они образовывались исключительно на базе уголовно-сыскных подразделений, созданных Временным правительством. В лучшем случае советы меняли названия данных правоохранительных учреждений, однако чаще всего оставляли прежние. Как правило, сохранялось и штатное расписание, продолжали работать практически все старые агенты уголовного розыска [4].

В условиях острой нехватки пролетарских профес-

сиональных кадров сыскного дела такое явление было остро необходимым. В противном случае к валу контрреволюционных преступлений добавился бы и большой рост чисто уголовных деяний, которые не только предупреждать, но и раскрывать было бы некому. Данную кадровую политику с классовых позиций точно характеризовал первый советский начальник Московской милиции М.И. Рогов: «Уголовный розыск – дело специфическое и весьма тонкое. Тут нужны определенные знания и профессиональные навыки... Нам необходимо быстрее организовать подготовку кадров нового поколения розыскников, а пока их нет, не стоит пренебрегать услугами старых специалистов сыска. Но за ними мы установим пролетарский контроль» [5, с. 143]. И такой контроль со стороны советов организовывался в разнообразных формах. Более того, начальником петроградского уголовного розыска до декабря 1918 года работал бывший руководитель столичной сыскной полиции А.А. Кирпичников [6, с. 105].

Как справедливо утверждают авторы коллективного исследования «Милиция Челябинской области». в городах Оренбургской губернии, в частности в Челябинске и Троицке,

новая власть лишь заменила руководящий состав, оставив на прежней службе рядовых милиционеров и агентов уголовного розыска, взяв от них заявления о лояльности к новому политическому строю. Продолжали нести прежние обязанности и большинство сотрудников Верхнеуральской уездной милиции, где сменен был лишь один ее начальник. Милиция, уголовный сыск и красногвардейцы действовали под общим контролем штаба охраны города, подчинявшегося лишь исполкому городского Совета рабочих и солдатских депутатов [7, с. 81].

В связи с такой магистральной преемственностью советскими государственными органами института уголовного розыска от Временного правительства следует более подробно рассмотреть процесс его образования. Определенным образцом в этом отношении является управление уголовного розыска Петрограда, с созданием которого, собственно, и началось формирование новых уголовно-сыскных структур по всей стране. Постановлением Временного правительства от 11 мая 1917 года упразднялась Петроградская сыскная полиция и учреждалось столичное управление уголовного розыска. Было принято

Положение [8] об организации и основных направлениях деятельности данного правоохранительного учреждения, в соответствии с которым оно образовывалось как самостоятельное ведомство не в структуре милиции, а в Министерстве юстиции. Основной задачей, поставленной правительством перед уголовным розыском, являлось «производство расследований и дознаний» с целью «разоблачения и преследования преступных деяний». Для ее реализации розыскники наделялись такими же правами, которые ранее имели чины аналогичного полицейского подразделения. Сотрудники управления уголовного розыска находились в прямом подчинении прокурора Петроградского окружного суда, а контроль за их деятельностью осуществляла более высокая надзорная инстанция – прокурор столичной судебной палаты. Последний назначал начальника управления уголовного розыска только из числа лиц с высшим юридическим образованием, который дополнительно утверждался в этой должности еще и министром юстиции. После этого новый начальник определял кандидатуры своих помощников, а назначение их на посты производил прокурор судебной палаты.

Повседневной розыскной работой занимались инспекторы и субинспекторы уголовного розыска как на территории столицы, так и в пригороде. При непосредственном преследовании преступников «по горячим следам» зона их юрисдикции расширялась – розыск продолжался и за пределами Петрограда. При этом, как гласил п. 8 Положения, «общая городская и уездная милиция, как столицы, так и провинции, в тех случаях, когда дознания проводят органы столичного уголовного розыска, обязаны оказывать последним всемерное содействие в исполнении ими служебных обязанностей и в этих целях принимают меры к задержанию заподозренных, охранению следов преступления и вещественных доказательств, присутствуют при осмотре, обысках и выемках, оказывают помощь в пересылке предметов, отобранных при производстве дознаний и в доставлении задержанных в места заключения, командировуют милиционеров для вызова подлежащих опросам лиц и т.п.» [8, с. 78-80]. Одновременно закладывались основы взаимодействия столичного уголовного розыска не только с общей милицией, но и с коллегами из провинции. На петроградских розыскниках лежала обязан-

ность исполнения в пределах столицы иногородних розыскных заданий.

Для улучшения дела поимки и разоблачения преступников в структуре уголовного розыска помимо оперативно-сыскального подразделения создавались вспомогательные отделения: фотографическое, регистрационное, антропологическое и др. Кроме того, Положением изначально определялись конкретные меры повышения профессионального мастерства сотрудников управления. Были организованы «курсы подготовки лиц, занимающихся уголовным розыском». Заведующий ими входил в штаб петроградского управления уголовного розыска [8].

В своей деятельности сотрудники данного управления согласно правительственного решения руководствовались инструкцией для общей милиции, издаваемой прокурором судебной палаты.

Для наблюдения за законностью действий столичного уголовного розыска создавался специальный надзорный орган – совет при управлении в составе «столичного мирового судьи, по назначению мирового съезда, одного из столичных судебных следователей, по избранию собрания следователей, трех представителей городского

го общественного управления, по одному представителю от Совета солдатских и рабочих депутатов, градоначальства и общей милиции, представителя столичной адвокатуры, по избранию совета присяжных поверенных, представителя военного ведомства, по назначению начальника Петроградского гарнизона, и, наконец, начальника столичного управления уголовного розыска» [8, с. 78]. Возглавлял его прокурорский работник («лицо прокурорского надзора»), назначаемый прокурором судебной палаты. Помимо общего надзора за деятельностью уголовного розыска, данный совет брал под особый контроль законность задержания подозреваемых; разбирал факты волокиты рассмотрения материалов («имеет суждение об устранении медленности в производстве дел»), жалобы на сотрудников управления, и в случае обнаружения в их действиях состава преступления возбуждал через прокурора уголовное преследование; анализировал и утверждал отчеты по борьбе с преступностью и др. В целом совет «оказывает моральную и фактическую помощь служащим управления уголовного розыска в исполнении возложенных на них обязанностей», – указывалось в Положении [8, с. 78-80].

Региональная законодательческая практика существенно дополняла и конкретизировала столичные инструктивные указания. Летом 1917 года под руководством начальника милиции города Троицка и уезда Оренбургской губернии Е. Чорбы была подготовлена инструкция южноуральским милиционерам. Источниками данного документа являлись Свод законов Российского государства, решения Временного правительства, а также акты местного правотворчества.

Определялась основная цель милицейской службы – «помощь каждому не только по требованию, но и, не выжидая просьбы о том, если только видно, что кто-либо в ней нуждается» [9]. Среди основных задач, поставленных инструкцией перед троицкими милиционерами, таких как требование с достоинством и настойчивостью («при том вежливо, а отнюдь не грубым и обидным образом») от каждого гражданина исполнения законов и распоряжений самой милиции, прекращение всяких беспорядков, стояла задача преследования и задержания преступников.

В первую очередь, сотрудники милиции на своих постах должны были пресекать преступные деяния. «В случае совершения кем-либо пре-

ступления или проступка как-то: убийства, насилия, увечья, поджигательства, разбоя, грабежа, кражи, мошенничества, нарушения общественной безопасности и спокойствия и т.п., виновных следует доставить в управление участка, по возможности выяснить и записать свидетелей», – четко регламентировала инструкция должностные обязанности. При этом милиционеры могли проникать и в частное жилье. В сущности, право заходить в квартиры инструкцией дозволялось в трех случаях: 1) при преследовании преступника по горячим следам, если он скрылся в чьем-либо жилье; 2) если в чьей-либо квартире совершается или уже совершено преступление; 3) по поручению начальства или по требованию владельца квартиры. Задержав преступника, постовой должен, по возможности при свидетелях, произвести личный его обыск для обнаружения огнестрельного или холодного оружия [9].

На Урале подразделения уголовного розыска начали создаваться после выхода вышеуказанного Положения Временного правительства.

После свержения Временного правительства, установления советской власти, начала процесса формирования пролетарского права, в том чи-

сле и уголовного, встал вопрос о том, с какими криминальными деяниями в новых условиях бороться сыскным подразделениям. Необходимо было определить как общеуголовные институты, так и конкретные составы преступлений. В первые годы советского государства (до издания в декабре 1919 года Руководящих начал по уголовному праву РСФСР) не было единого республиканского уголовного кодекса, иных сводов норм уголовного права. В качестве источников советского уголовного права выступало дореволюционное законодательство (до постановления ВЦИК от 30 ноября 1918 года), революционное правосознание масс, но основными источниками данной правовой отрасли являлись отдельные декреты и решения Всероссийских съездов советов, ВЦИК, Совнаркома, ВЧК, приказы наркоматов, акты местных органов власти, приговоры революционных трибуналов и даже приказы и распоряжения командиров воинских частей. Данный порядок образования норм уголовного права позволял судебным органам, чрезвычайным следственным комиссиям, а также подразделениям уголовного розыска по своему усмотрению трактовать составы преступлений и, в конечном итоге, определять меру

наказания за их совершение и, как следствие, сделал возможным действие таких древнейших (рабовладельческих и средневековых) принципов, как целесообразность, казуальность, сословность наказания, объективное вменение, обратная сила закона и др. К апрелю 1918 года Совнаркомом и ВЦИК было принято 17 специальных уголовно-правовых декретов и 15 актов об отдельных составах преступления, а к концу июля их было соответственно 40 и 69 [10, с. 297].

Уральские губернские, уездные, волостные и сельские советы издали гораздо больше постановлений и решений, включавших сотни уголовно-правовых норм.

Определенную группу деяний можно определить как преступления против порядка управления, общественной безопасности и спокойствия граждан. Уже в приказе от 26 ноября 1917 года № 1 «Об охране революционного порядка в городе» Челябинский военно-революционный комитет грозил: «Все попытки к погрому, насилию, нарушению революционного порядка будут пресекаться в корне». В приказе № 2 отмечались уже более конкретные уголовные санкции – конфискация всего имущества и тюремное заключение до

3-х лет [11]. Волостные комитеты также обозначали, с какими составами преступления они будут бороться в первую очередь. 18 января 1918 года был образован военно-революционный комитет в Куртамыше для борьбы с такими преступлениями, как пьянство, грабежи и хулиганство [12].

К преступлениям этой группы относилось и неисполнение распоряжений местных органов власти. Народный суд деревни Милюковки Челябинского уезда за неподчинение постановлениям совета установил конкретную санкцию – штраф 20 рублей [13].

Свои виды наказания за нарушения общественного порядка определяли и деревенские комитеты. Куликовский волостной совет Верхнеуральского уезда 25 мая 1918 года установил, что за хулиганство, нарушение тишины и спокойствия виновные подвергаются штрафу в сумме 25 рублей или аресту на 5 суток с исполнением общественных работ. Но наиболее опасным сельским правонарушением признавались азартные игры в «орлянку», карты и прочее, а виновные наказывались штрафом в 100 рублей или арестом на 1 месяц [14].

Следующим составом преступления этой группы яв-

лялось незаконное хранение огнестрельного оружия, боеприпасов и взрывчатых веществ. На Урале в первые месяцы новой власти наиболее активно проходила борьба с этими преступлениями в уездном Троицке. Командир «Северного летучего отряда» мичман С.Д. Павлов 26 декабря 1917 года приказом № 1 устанавливал, что всякого рода оружие, находившееся у граждан без разрешения совета, необходимо сдавать в штаб отряда в трехдневный срок. «Виновные в нарушении сего, – утверждалось в приказе, – будут подвергаться военно-революционному суду» [15]. Через месяц, 28 января 1918 года, Троицкий совет приказом № 4 расширил диспозицию данной нормы, добавив к преступному хранению еще и запрет на куплю и продажу оружия и боеприпасов [16, л. 16]. Челябинский исполком 23 марта того же года установил определенную санкцию – немедленная конфискация оружия, принесенного с военной службы [17, л. 81].

К отдельной группе преступлений относился самочинный захват или перераспределение земель. Троицкий уездный совет распоряжением от 17 апреля 1918 года установил: «Никаких самочинных земельных выступлений не

производить как со стороны местного населения, так и со стороны местных советов. Виновные в нарушении данного приказа, как жители местного населения, так и члены местных советов или комитетов будут предаваться суду военно-революционного трибунала, и караться по всем строгостям революционного закона» [18].

Следующим деянием было несоблюдение санитарных и паспортных правил. Лица, отказавшиеся производить очистку нечистот во дворах, Челябинским военно-революционным комитетом привлекались к уголовной ответственности [19].

Еще одну большую группу деяний можно обозначить как экономические, хозяйственные и преступления против собственности, хотя часть их однозначно относилась к контрреволюционным. В первую очередь это факты спекуляции, признаки состава которой были раскрыты оренбургской газетой «Казачья правда» в марте 1918 года: «Ничего не производя сам, он (*спекулянт*, – А.А.) не оказывает обществу также услуг посредника по сбыту товаров, какими являются продавцы. Он ограничивается тем, что своей хитростью, мародерством вырывает у потребителей, а главным образом у бедноты,

значительную часть их заработка. Спекулянт – это настоящий разбойник с большой дороги, это грабитель, который ничего не производя, буквально грабит у производителя труд его и вместе с тем заставляет потребителя покупать их у себя по неслыханно дорогой цене, которую они специально с этой целью вздувают» [20].

К борьбе с этим явлением призывал и Челябинский совет: «Если вы знаете, что мародеры-спекулянты не повинуются Советской власти, берут высокие цены за товары, немедленно арестовывайте их, доставляйте в местные волостные советы, которые предают таких лиц суду революционного трибунала» – говорилось в одном из его постановлений [17, л. 78]. Под влиянием уездной власти аналогичные решения принимались в волостях. Совет крестьянских депутатов деревни Галановой Воскресенской волости 30 марта 1918 года определил четыре пути поддержания общественного порядка: организация дружины; конфискация оружия; инвентаризация хлеба, скота, инвентаря и борьба со спекуляцией. «Нашим советом принимаются самые решительные меры вплоть до ареста против спекуляции, – сообщал председатель совета. – И благодаря Воскресенскому волостно-

му совету, как высшему органу, спекуляция в волости искореняется, даже леса не вывозятся в соседние деревни» [21].

В Челябинском уезде спекулянты привлекались к уголовной ответственности.

8 марта 1918 года у владельца типографии М.А. Бреслина были конфискованы предметы спекуляции: 3000 пудов типографской бумаги, 690 000 конвертов, 10 000 художественных открыток, 800 пудов желтой оберточной бумаги и 450 дюжин замков [22]. Конфискации, как правило, проводились отрядами красной гвардии. Так, 3 января 1918 года Челябинский военно-революционный комитет выдал мандат комиссару Красной гвардии Борчанинову для производства конфискации и реквизиции «табаку, продаваемого по явно спекулятивным ценам» [23]. Процессы над спекулянтами продолжались, 18 апреля начальник Шумихинской почтовой конторы Зарембо за «деятельность спекулятивного характера» (фактически контрреволюционную) Челябинским революционным судом был приговорен к весьма низкому наказанию – «смещен на низшую должность» [24].

Хищениями занимались и должностные лица, и рабочие предприятий. В апреле

1918 года в Златоусте проводилось расследование о хищении продуктов в еще работавшем земстве [25, с. 170]. Привлекались к уголовной ответственности и «несуны». «Заподозренные лица в выносе каких-либо вещей за пределы предприятия могут быть обысканы. В случае обнаружения краденного, немедленно увольняются и предаются народному суду» – такую норму устанавливало собрание рабочих и служащих мукомольных мельниц Челябинского района 15 мая [15]. За присвоение казенных денег в мае был арестован товарищ комиссара по национальным делам Златоустовского Совнаркома Нафиков. Кроме того, установлено, что он производил еще и «самочинные контрибуции» [26, л. 112].

Продолжали иметь место и такие традиционные преступления против собственности, как грабежи, кражи, притом в силу экономической значимости отдельно выделялось конокрадство. Весной 1918 года «за покушение на ограбление кооперативной лавки в Сатке вор был пойман и расстрелян» [27].

Наказывались и оскорбления личности. Так, Куликовский совет Верхнеуральского уезда постановил, что за оскорбление кого-либо словом следует подвергать штрафу в 25

рублей или аресту на 5 суток с применением общественных работ, а за оскорбление действием – штрафом в 75 рублей или арестом на 15 суток [14].

Таким образом, в первые месяцы советской власти на Урале, как и по всей стране, получило развитие новое советское уголовное право. В соответствии с принципом тотальности права невозможно четко разделить его нормы на нормы административного, трудового, гражданского, однако с полной уверенностью можно утверждать, что в указанный период начала оформляться отдельная правовая отрасль с общими и особенными институтами.

Это был не исчерпывающий перечень преступных деяний, с которыми приходилось сталкиваться сотрудникам уголовного розыска Уральского региона. Необходимо отметить, что в других регионах и в центре диапазон деятельности сыскных подразделений был аналогичным. Подтверждением этому может служить работа петроградского уголовного розыска. «На первых порах приходилось участвовать в политических расследованиях, делах о должностных преступлениях, саботаже, спекуляции и др. Лишь на вторую половину 1918 года приходятся первые попытки систематизировать его

работу», – утверждает, ссылаясь на архивные материалы, санкт-петербургский исследователь В.И. Мусаев [6, с. 105].

Кроме того, необходимо отметить, что формировавшемуся аппарату уголовного розыска приходилось в большей степени бороться не столько с профессиональной преступностью, сколько участвовать совместно с отрядами Красной гвардии и Военно-народной охраной в подавлении различных массовых выступлений против советской власти.

В Челябинске органами самоуправления перед городской милицией в числе многих была поставлена задача борьбы с преступностью («преследование воров, убийц и тому подобных преступников») главным образом посредством организации уголовно-розыскного подразделения [4].

Работу по реализации этой задачи осуществлял помощник начальника городской милиции по уголовному сыску Н.М. Костин, вскоре возглавивший сформированное в июне 1917 года новое розыскное учреждение – уголовно-сыскное бюро. Благодаря энергичным действиям сотрудников, в первую очередь начальника (создавшего даже своеобразный криминалистический музей из многочисленных орудий пре-

ступлений) уголовно-сыскное бюро Челябинской городской милиции, по оценке Оренбургского окружного прокурора, было лучшим в губернии. Авторитет Костина был настолько высок, что предпринимались даже попытки «переманить» его высоким жалованием на работу в соседние уезды. Троицкая городская дума, например, приняла специальное решение о приглашении Костина на милицейскую службу с годовым окладом в 500 рублей. Однако он все предложения отвергал, а в сентябре 1917 года уволился из правоохранительных органов по собственному желанию [28].

После установления советской власти в Челябинске бюро уголовного сыска продолжило функционировать при новом правоохранительном органе – Штабе охраны города, исполнявшем функции обеспечения должного правопорядка, личной и имущественной безопасности граждан. Начальником розыскного подразделения был назначен 25-летний А.П. Агапов, служивший при Временном правительстве начальником одного из городских участков милиции. Это был человек, беззаветно служивший делу розыска преступников, а не каким бы то ни было политическим режимам. После чехословацкого мятежа А.П. Агапов

возглавил Челябинскую уездную милицию, боролся с преступниками-большевиками. Более того, после освобождения Урала от белогвардейцев, работал начальником Актюбинской уездной милиции [29, с. 130].

Главной обязанностью бюро уголовного сыска являлась борьба с уголовной преступностью: убийствами, грабежами, разбоями, кражами, хищениями. Так, например, в середине марта 1918 года бойцами Штаба охраны был арестован и помещен в городскую тюрьму бывший поручик В.А. Петроцкий, командир батальона 139-го пехотного Маршанского полка, который похитил солдатское жалование и бежал из полка [30, с. 90].

Некоторые лица, подозреваемые в совершении преступлений, пытались избежать уголовной ответственности, предлагали взятки сотрудникам уголовного розыска. В начале марта 1918 года младшему милиционеру Челябинского бюро уголовного сыска Владимирову гражданином Кузнецовым, подозреваемым в краже, была предложена взятка в размере тысячи рублей. Взяткодатель был задержан, кредитный билет конфискован, а Владимиров «за честное исполнение служебных обязанностей назначен старшим милиционером» [22].

Однако не все сотрудники уголовного розыска являлись образцом правомерного поведения. Нарушители привлекались к различным видам ответственности, либо были уволены со службы. Так, например, 13 марта 1918 года «за буйство в пьяном виде» был уволен из органов старший помощник начальника Челябинского бюро уголовного сыска Нагорных. На его место был назначен начальник 5 участка Штаба охраны города Ястребов [31].

Криминогенная обстановка в городе и на территории уезда с каждым месяцем обострялась. «Погромное движение, самогонка, дезертирство, волна самоубийств... убийства, грабежи, конокрадство, порубка леса», – отмечала в декабре 1917 года челябинская пресса. Данное тяжелое положение усугублялось большой кадровой проблемой в милицейских подразделениях – «отсутствие опытной деловитости, так называемой тренировки в виду случайного подбора людей» [32]. В этих условиях отдельные участковые начальники милиции не оставались равнодушными к проблемам организации и деятельности подразделений уголовного розыска на местах.

Начальник милиции 5-го участка Челябинского уезда С. Антипин видел два пути ре-

шения проблемы борьбы с преступностью: либо увеличение штатов милиции, либо создание в местностях уезда профессиональных уголовно-сыскных отделений. Первый путь, по его мнению, был менее эффективен, в первую очередь потому, что на новые места подобрать необходимого количества «людей, подходящих в смысле увеличения продуктивности их работы очень трудно». Прекрасно понимая, что вопрос комплектования милиции очень сложный, Антипин справедливо отмечал: «Тревожная сама по себе служба далеко не является заманчивой для хороших работников» [4].

Второй путь улучшения криминогенной обстановки был более действенен. В его защиту начальник милиции 5-го участка выдвигал два веских довода: «1) с открытием уголовно-сыскных отделений уменьшится работа для милиции, разгрузка ее от непосильного труда будет благотворно, в смысле нетрудного подбора милиционеров и увеличения ценности их работы; 2) будет раскрыто больше преступлений, а потому уменьшится и вообще количество их, так как специалисты уголовного сыска будут отдаваться всецело только своему делу не беспокоясь о том, как идет взимание податей и т.п. Уголовный сыщик будет знать только одно дело: разыски-

вать преступников и, безусловно, будет иметь все средства и принимать все способы для выполнения своей задачи. Совсем другое дело милиция, которая перегружена всевозможными поручениями и делами, начиная с доставления статистических сведений, в роде цены на столбы и лопаты, и кончая протоколами супружеских ссор». Более того, Антипин определил «наиболее подходящие» места дислокации уголовно-сыскных отделений: Чумляк, Шумиха и Куртамыш [32]. Однако до начала Гражданской войны реализовать этот проект в Челябинском уезде не удалось, что отрицательно сказалось на криминогенной обстановке в регионе [4].

Отсутствие в уральских волостях необходимого числа сотрудников уголовного розыска являлось одной из основных причин низкой раскрываемости преступлений, в первую очередь такого распространенного состава, как кража. Этому свидетельствуют некоторые примеры. Так, в мае 1918 года у жителей Верхнеуральска, особо страдавших от проникновения в город преступных элементов из соседней Уфимской губернии, было украдено более 100 голов лошадей. К сожалению, данные факты конокрадства агентами уголовного розыска так и не были раскрыты [7, с. 83].

Еще одним подтверждением преемственности большевиками организации советских аппаратов уголовного розыска по образцу Временного правительства служило принятое в марте 1918 года решение Челябинского совета рабочих, солдатских и крестьянских депутатов о переподчинении бюро уголовного сыска от Штаба охраны города комиссариату юстиции (при Временном правительстве – Министерству юстиции) [33].

Советские подразделения уголовного розыска были образованы и работали в разных уездах Оренбургской губернии, в том числе входящих сегодня в Челябинский регион.

С января 1918 года в Троицке «в целях пресечения уголовных преступлений» функционировала советская уголовная милиция. Уездные власти стремились поставить ее деятельность в определенные процессуальные рамки. Приказом № 2 исполкома городского совета данному розыскному подразделению предоставлялось исключительное право «производить обыски и аресты без особых мандатов совета». Результаты обыска сотрудники уголовной милиции должны были оформить соответствующим процессуальным образом. Составить протокол, подписан-

ный лицом, у которого производился обыск, двумя понятыми и агентом уголовной милиции. Нарушители этого процессуального порядка строго наказывались – вплоть до «предания Революционному суду» [16, л. 18].

В Златоустовском уезде, входившем в то время в Уфимскую губернию, после установления в марте 1918 года советской власти в составе «уездно-городской милиции» продолжало свою деятельность уголовное отделение, образованное еще при Временном правительстве. В его штаты входили начальник с ежемесячным окладом в 300 руб.; помощник – 275 руб.; семь агентов – 225 руб., и писец – 200 руб. [26, л. 73, 74].

Таким образом, учреждения уголовного розыска, сформированные органами советской власти на Урале, были децентрализованы и действовали исключительно под руководством местных советов. Целевая система уголовно-сыскных подразделений в Советской России начала складываться только с осени 1918 года, когда в составе Главмилиции было учреждено Центральное управление уголовного розыска. Вновь образованное учреждение давало низкую оценку деятельности региональных отделов уголов-

ного розыска. В одном из отчетов отмечено: «фактически розыскного аппарата не было, не было связи между учреждениями, не было регистрации преступников, личный состав был ниже удовлетворительного... Таким образом, Центро розыск должен был начать свое дело с самого начала» [34, с. 12]. Не-

смотря на это, на наш взгляд, фактически местные розыскники совместно с красногвардейскими подразделениями, военно-народной охраной, боевыми отрядами народного вооружения и другими организациями внесли немалый вклад в борьбу с общеуголовной преступностью на Урале.

1. Большой юридический словарь. М., 2000.
2. МВД России. Энциклопедия. М., 2002.
3. Малая советская энциклопедия. Т. 9. М., 1931.
4. Абрамовский А.А. организационно-правовые основы борьбы с уголовной преступностью в Челябинске в первые годы советской власти // Вестник Челябинского государственного университета. 2014. № 20(349). Экономика. Вып. 40. С. 48-53.
5. Полубинский В.И. Становление уголовного розыска в Российской Федерации // Журнал российского права. 2000. № 12. С. 142-149.
6. Мусаев В. И. Преступность в Петрограде в 1917-1921 гг. и борьба с ней. СПб., 2001. 207 с.
7. Милиция Челябинской области. 1802-2002. Страницы истории / В.И. Майоров [и др.]. Челябинск, 2002. 446 с.
8. Архив новейшей истории России. Т. IX. Журналы заседаний Временного правительства. Т. 3. Июль-август 1917 года. М., 2004.
9. ОГАЧО. Ф. П-596. Оп. 1. Д. 227. Л. 2-12.
10. История государства и права России: учебник / под ред. Ю.П. Титова. М., 2002. 544 с.
11. Известия Челябинского Военно-революционного комитета. 1917. 26 нояб.
12. Известия Челябинского Военно-революционного комитета. 1918. 30 января.
13. Известия Челябинского Совета рабочих, крестьянских и солдатских депутатов. 1918. 10 апр.
14. Известия Верхнеуральского Совета солдатских, рабочих, крестьянских и казачьих депутатов. 1918. 7 июня.
15. Борьба за победу Великой Октябрьской социалистической революции на Урале: сб. документов и материалов: Свердловск: Свердловгиз; 5-я тип. треста «Полиграфкнига», 1947. С. 123-124.

16. ОГАЧО. Ф. П-596. Оп. 1. Д. 222.
17. ОГАЧО. Ф. П-596. Оп. 1. Д. 120.
18. ОГАЧО. Ф. Р-266. Оп. 1. Д. 32. Л. 7.
19. Известия Челябинского Совета рабочих, крестьянских и солдатских депутатов. 1918. 13 янв.
20. Казачья правда. 1918. 31 марта.
21. Известия Челябинского Совета рабочих, крестьянских и солдатских депутатов. 1918. 30 марта.
22. Известия Челябинского Совета рабочих, крестьянских и солдатских депутатов. 1918. 10 марта.
23. ОГАЧО. Ф. П-596. Оп. 1. Д. 8. Л. 43.
24. Известия Челябинского Совета рабочих, крестьянских и солдатских депутатов. 1918. 24 апр.
25. Солдаты Октября: очерки о борцах за установление Советской власти на Южном Урале / сост. Р.М. Степанова. Челябинск, 1988. 226 с.
26. ОГАЧО. Ф. П-596. Оп. 1. Д. 184.
27. ОГАЧО. Ф. П-596. Оп. 1. Д. 66. Л. 64.
28. Калинин Д.В. Челябинское уголовно-сыскное бюро (март – сентябрь 1917 года) // Итоги и задачи регионального краеведения. Ч. II. Курган. 1997. С. 87-89.
29. Калинин Д.В. Штаб охраны города Челябинска как координирующий революционный орган обеспечения правопорядка (ноябрь 1917 – май 1918 гг.) // Южный Урал в судьбе России (к 70-летию Челябинской области). Челябинск, 2003. 180 с.
30. Абрамовский А.А. Революционная юстиция Челябинска в 1917-1918 гг. Челябинск, 2003. 340 с.
31. Известия Челябинского совета крестьянских, рабочих и солдатских депутатов. 1918. 12 марта.
32. Союзная мысль. 1917. 21 дек.
33. Известия Челябинского совета рабочих, крестьянских и солдатских депутатов. 1918. 20 марта.
34. Мулукаев Р.С., Карташов Н.Н. Милиция России (1917-1918 гг.). Историко-правовой очерк. Орел, 1995. 235 с.

Абрамовский А.А., заведующий кафедрой теории права и уголовно-правовых дисциплин Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Челябинский филиал), доктор исторических наук

**Семенченко И.В.,
Коваль И.И.**

Опыт создания народной милиции в структуре органов местного самоуправления Оренбуржья в период Февральской революции 1917 года

События в феврале 1917 года развивались стремительно. Известия о свержении самодержавия и установлении власти Временного правительства стали полной неожиданностью для основной массы населения страны. Эта новость вызвала повышенную политическую активность населения Урала. Из уездного Верхнеуральска сообщалось: «Весть о падении власти старого правительства получена у нас 2 марта; с быстротой молнии она разнеслась по всем улицам и переулкам, побуждая население к новой сознательной и свободной жизни... Забавуемый режимом старого правительства, народ при вести о свободе всколыхнулся, оживился и густой толпой повалил в здание уездной земской управы, к единственному учреждению, получающему телеграммы Петроградского агентства. Земство по получении выдающихся сведений тотчас же отпечатало несколько тысяч бюллетеней для рассылки их по волостям и бесплатной

раздачи населению» [1, с. 20]. Земские учреждения выразили полную поддержку Временному правительству. Оренбургская земская управа после обсуждения революционных событий направила в адрес Г.Е. Львова телеграмму, в которой заявила о своей полной готовности всеми силами поддерживать новое правительство «Свободной России» [2, с. 2-3]. Телеграмму председателю Государственной Думы М. Родзянко направило VIII чрезвычайное Оренбургское уездное земское собрание, состоявшееся 7 марта 1917 г.: «Оренбургское земство приветствует Временное Правительство с коренным обновлением государственной жизни Родины на началах свободного правового строя и заявляет, что оно приложит все усилия к проведению в жизнь уезда этого строя, сохранению порядка, и подготовит население к сознательному отношению к вопросам являющимся целью созыва Учредительного собрания. Да здравствует пер-

вое народное правительство, да здравствует свободная Россия!» [3, с. 2].

По всему Уралу прокатились верноподданнические митинги, демонстрации и молебны в поддержку Временного правительства. 10 марта 1917 г. Вятский губернский тюремный инспектор П.Э. Неандер попросил губернского комиссара передать Временному правительству, «что чины тюремной инспекции, администрации и стража с мест заключения Вятской губернии единодушно без колебаний присоединились к новому строю свободной России. А также передать министру юстиции Керенскому А.Ф. приветствие и искренние пожелания успешного государственного строительства для проведения в жизнь начал права и справедливости, которым она готова отдать все силы» [4, с. 612].

Полиция, верная служебному долгу, по-прежнему продолжала выполнять свои обязанности: пресекала грабежи, хулиганские действия, насилие, сдерживала людей, получавших «опьянение» от революции. Стоявшая на страже правопорядка, она всегда играла значительную роль в жизни государства и являлась важным гарантом социального контроля и стабильности. Поэтому имен-

но полиция первой почувствовала на себе всю трагедию падения самодержавия. Революционные преобразования на Урале, как и в целом по стране, начались с непродуманной и преждевременной ломки прежних институтов. В Декларации Временного правительства, принятой 3 марта 1917 г. в пятом пункте среди первоочередных задач значилась «замена полиции народной милицией с выборным начальством, подчиненным органам местного самоуправления» [5, с. 40]. Это положение послужило основанием для стихийного процесса ликвидации полиции, привело к усилению хаоса и неразберихи в период, когда старая структура полиции уничтожалась, а новая еще не была создана. Не дожидаясь конкретных указаний, повсеместно различными организациями, населением стали производиться разоружение полиции, аресты ее служащих. Посол Франции, находящийся в самой гуще политических событий, описал происходящее в своем дневнике: «...В Петрограде восставшие, подавив сопротивление полиции и жандармерии, захватили и подожгли здание охранного отделения, горели дома министерства внутренних дел, военного губернатора, министра Двора» [6, с. 241]. После

свержения монархии полиция у населения ассоциировалась со старой царской властью, и весь свой гнев оно направило, прежде всего, на нее.

Общее отношение населения к полиции отражает телеграмма Елабужского исправника Шохина от 4 марта 1917 г.: «С момента получения телеграммы о государственном перевороте, чины полиции непосредственно соприкасаясь с населением стали в опасное положение как агенты отошедшей и враждебной народу власти» [4, с. 612]. Нередко неприязненное отношение к полиции приводило к применению насилия по отношению к служащим царской полиции. Екатеринбургский полицмейстер Н.А. Ключников сообщал 4 марта 1917 г. в городскую управу о том, что «случаи насилия приняли настолько острый характер, что всякое появление в полицейской форме вызывает оскорбления и даже угрозы...» [7, с. 45]. В ряде мест ненависть к прежнему строю принимала крайние формы. Так, в поселке Кусинского завода Уфимской губернии толпа митингующих разоружила и избивала двоих стражников, в Кипельской волости Челябинского уезда 7 марта «неизвестными» был убит полицейский урядник, его оружие, лошадь и имуще-

ство были похищены. В этот же день в Вятских Полянах прокатились волнения, население разоружило стражу и приступило к грабежу магазинов. Повсеместно начались аресты «контрреволюционеров», в ряд которых без разбора зачислялись все служащие полиции и уголовно-сыскных подразделений [7, с. 45].

Полицейские чины, опасаясь за свою жизнь и жизнь близких, стали в массовом порядке уходить со службы. Так, 5 марта 1917 г. котельничский уездный исправник сообщил губернатору, что конно-полицейские стражники и городовые отказались нести службу в полиции и заявили о своем уходе со службы [4, с. 614]. Обращаясь в органы власти, полицейские просили разъяснить: находятся они в распоряжении Временного правительства или нет. Многие из них выразили поддержку новой власти и желание остаться на службе.

Неопределенное положение полиции оставалось недолгим. Первой под удар новой власти попала жандармерия. 7 марта 1917 г. от министра внутренних дел пришел приказ: «Временное правительство постановило корпус жандармов расформировать, офицеров и нижних чинов направить воинским начальникам, которые по-

лучат соответствующие распоряжения военного министра». 10 марта 1917 г. постановлением Временного правительства департамент полиции был также упразднен. Под давлением революционных сил Временное правительство официально оформило ликвидацию уже фактически самораспустившейся царской полиции.

Незаконные аресты приобрели на Урале массовый характер. В числе первых арестованных были представители прежней администрации: пермский губернатор М.А. Лозина-Лозинский, начальник губернского жандармского управления полковник Стрельников, его помощник ротмистр Заинчевский, руководители жандармерии Екатеринбурга, Челябинска, Троицка, большинство руководителей полиции (М.Г. Волженцев, В.И. Загряжский, Н.А. Ключников и др.), ряд уездных исправников, чиновники, начальники заводов и их помощники [7, с. 45-46]. Аресты приняли такой размах, что, как отмечает Е.П. Сичинский, уже 22 марта 1917 г. Временное правительство было вынуждено принять постановление, которым попыталось ограничить произвол. Право проводить аресты глав губернской администрации, корпуса жандармов и полиции предоставлялось исключительно

но судебным властям. На них возлагалась обязанность немедленного производства следствия, чтобы ускорить освобождение лиц, против которых не было предъявлено никаких обвинений [8, с. 16]. Тем не менее волну незаконных арестов остановить не удалось.

Слом старого и строительство нового аппарата управления затянулись на несколько месяцев и проходили крайне медленно, сложно и противоречиво. Царская полиция была распущена, суд переживал период реформирования, местные органы власти в лице городских дум и земских уездных собраний реальной силы не имели. Из тюрем было выпущено большое количество преступного элемента, а не только политических заключенных. Тысячи уголовников были выпущены на свободу и вновь вернулись к своему воровскому ремеслу, внеся в политическую сумятицу того времени уголовный оттенок.

В городах и станицах резко увеличивалось количество преступлений, направленных против личной и имущественной безопасности граждан. Частым явлением стали грабежи и разбойные нападения, совершались и убийства с корыстной целью. Солдаты местных гарнизонов тоже были замечены

в преступлениях. В станицах кражи скота и лошадей стали довольно частым явлением. Внутри сельских обществ происходил отказ от старых, складывающихся веками взаимоотношений, «разваливалась» система предварительного следствия и судопроизводства. В сложившихся условиях население брало на себя функции суда и следствия. С марта по октябрь 1917 г. на территории Оренбургского казачьего войска было зафиксировано 298 случаев кражи скота, 34 кражи имущества, 10 поджогов жилых и хозяйственных строений, 23 убийства. Только в 12 случаях власти сумели собрать необходимые материалы и передать дела в суд. В результате самосудов было убито 14 и ранено 24 человека. В станицах над пойманными ворами нередко устраивались публичные судилища, участие в которых принимали не только взрослые жители, но и нередко несовершеннолетние. На таких «судах» выносились приговоры о телесных наказаниях и даже смертной казни за особо тяжкие преступления [9, с. 66]. Криминальная обстановка на Урале ухудшалась лавинообразно. Пользуясь тем, что в крупных городах дислоцировались запасные части, личный состав которых периодически сменял-

ся, преступники, одеваясь в солдатскую форму, совершали различного рода противоправные деяния, в частности под предлогом проведения обысков проникали в квартиры состоятельных граждан, изымали деньги и ценные вещи. Нередко такие действия сопровождались насилием со смертельными исходами.

Провозгласив замену полиции народной милицией, управление которой передавалось органам местного самоуправления, Временное правительство медлило с созданием новой нормативно-правовой базы вновь создаваемого органа. Это привело к тому, что на Урале повсеместно работу по созданию революционных органов правопорядка стали проводить по своему усмотрению. Милицию в разных местах и именовали по-разному: народная, муниципальная, гражданская. На право контроля над созданием и руководством милицией претендовали различные общественные формирования, такие как комитеты общественной безопасности, имевшие в своей структуре исполнительные комиссии, и возникшие в противовес им советы рабочих и солдатских депутатов. Не имея собственных сил для ликвидации полиции и создания милиции, общест-

венные формирования и органы местного самоуправления обратились к армии.

Опасаясь потери контроля над положением в административных центрах, главы городских дум и губернские комиссары один за другим направляли в центр телеграммы с просьбами о привлечении к охране общественного порядка армейских частей. Армия стала оказывать реальную помощь в наведении порядка. С этой целью ежедневно направлялись наряды солдат и казаков для патрулирования улиц. Как утверждали сами жители городов, с появлением патрулей жизнь в городе несколько оживлялась [9, с. 66]. Однако в целом взять на себя функцию обеспечения правопорядка армия не могла.

Задача обеспечения охраны общественного порядка и безопасности, защиты прав и интересов граждан требовала незамедлительного решения. На Урале на начальном этапе революции работа по созданию народной милиции носила ярко выраженный стихийный характер. Ее социальный состав и способы формирования и деятельности в полной мере оправдывали новое название – народная милиция. В рядах новой правоохранительной структуры оказались солдаты местных гарнизонов, рабо-

чие, представители городских слоев. Несмотря на отдельные особенности, вызывавшиеся конкретными условиями, общим моментом стала ведущая роль в строительстве милиции представителей армии, полная децентрализация, осуществление только функций по охране общественного порядка, разгоревшаяся с первых дней борьба за руководство и влияние на создаваемую милицию со стороны различных общественных формирований.

Серьезную работу по созданию революционных органов охраны правопорядка проделали в Оренбургской губернии. Уже в начале марта 1917 г. исполком губернского гражданского комитета принял временное Положение по вопросам образования милиции [1, с. 109]. Обеспечение общественной безопасности возлагалось на городские и уездные комитеты общественной безопасности. При этом отмечалось, что создание милиции, получившей статус «общественного органа, призванного своей работой обеспечить порядок и правильный ход общественной жизни», следует проводить без коренной ломки основ организации полицейской иерархии и при сохранении основных должностей. В начальный период преобразований,

рассматривалась возможность использования на службе прежних чинов при условии учета их «индивидуальных свойств и общественной оценки прежней полицейской деятельности». Несмотря на указания Временного правительства о подчинении милиции местным органам самоуправления, разработчики положения, стремясь установить полный контроль над правоохранительными органами, внесли пункт, в соответствии с которым начальники городской и уездной милиции по вопросам обеспечения общественной безопасности подчинялись исключительно правительственным комиссарам и лишь только в «отношении благоустройства» – городским думам и уездным земским управам [5, с. 46]. Игнорирование роли органов самоуправления в контроле над правоохранительными органами проявилось и во многих других положениях, разрабатываемых в регионе.

Положение по вопросам образования милиции [10] стало первым на Урале документом, на основе которого работа по организации народной милиции проводилась в рамках целой области, им руководствовались в Троицке, Орске, Верхнеуральске, где на службе сочли возможным использование старых опытных работников по-

лиции. Но в самом губернском центре, а также в Челябинске этот документ не поддерживали. Критиковали его не только представители органов самоуправления, но и различные общественные организации. По поручению губернского комиссара Временного правительства Н.А. Холодковского комитетом общественной безопасности была создана новая рабочая группа, в задачу которой входила разработка инструкции по организации органов охраны революционного порядка на основе демократических принципов и с учетом поступающих постановлений центральной власти. В начале апреля Положение об уездной (городской) гражданской милиции Оренбургской губернии было опубликовано на страницах местной печати. Обеспечение общественного спокойствия в губернии возлагалось исключительно на губернский, уездные, городские, станичные волостные и сельские комитеты общественной безопасности. В документе отмечалось, что «уездная полицейская стража уничтожается в первую очередь», а гражданская милиция объявлялась общественным органом, задача которого заключалась в «поддержании порядка и правильного хода общественной жизни» [1, с. 109].

Для правильной и безостановочной работы в сфере поддержания порядка, наряду с должностью заведующего уездной (городской) милицией, вводился институт особых комиссаров, назначаемых комитетами общественной безопасности. Документ отражал стремление изъять милицию из компетенции органов самоуправления. Подобные тенденции нашли отражение и в положениях о городской милиции Кургана, Екатеринбурга, Вятской губернии.

Правовые основы организации и деятельности милиции разрабатывала и центральная власть в постановлении Временного правительства «Об улучшении милиции» и во Временном положении о милиции, утвержденных 17 апреля 1917 г. [1]. В этих документах, милиция определялась как исполнительный орган государственной власти на местах, состоящий в непосредственном ведении земских и городских общественных управлений. В ведение органов местного самоуправления, переизбрание которых было запланировано на лето, переходили все полномочия по организации и управлению милицией. Временное положение разграничивало полномочия представительных органов и исполнительных структур – земским

собраниям и городским думам предоставлялось право определения состава, численности милиции, окладов служащим, деления территории уездов и городов на участки, «избирать и увольнять» начальников милиции, что ставило последних в прямое подчинение исполнительным органам земского и городского самоуправления. Им предстояло решать, сколько необходимо иметь участков и милиционеров, а также сколько средств отпускать на их содержание. Должность начальника милиции замещалась одним из членов управы. Вместе с тем отмечалось, что «начальники милиции, не состоя в служебном подчинении уездному комиссару, обязаны исполнять все его законные требования и поручения» [11]. Единственным звеном, связывающим МВД и муниципальные подразделения милиции, оказывался правительственный инспектор милиции, назначавшийся только на губернском уровне. При этом он не наделялся никакими реальными правами и не имел собственного аппарата для реализации контрольных функций [5, с. 41].

Уездная и городская милиция признавалась основной организационной структурой формирующейся системы общественной безопасности, она

включала начальников милиции, их помощников, участковых начальников, старших милиционеров и милиционеров. При начальнике городской и уездной милиции предписывалось иметь канцелярию, рассыльных, помещение для арестованных и архив, при участковых начальниках – канцелярию и помещение для арестованных. Служащим вменялось в обязанность «охранять общественную безопасность и порядок, защищать всех и каждого от всякого насилия, обид, самоуправства», «охранять права гражданской свободы». Положение не предусматривало никаких форм взаимодействия между местными и центральными структурами и подразделениями – Временным управлением по делам общественной полиции и обеспечению личной и имущественной безопасности граждан МВД, губернскими, уездными комиссарами, что вызвало существенные нарекания на местах и фактически привело к игнорированию большинства пунктов положения на практике. Исключение составлял лишь принцип подчинения местной милиции органам местного самоуправления, которые сразу после опубликования документа стали активно предъявлять права на руководство создававшейся народной милицией.

Многочисленные документы, касающиеся рассматриваемого периода, свидетельствуют о том, что Временное положение о милиции, подготовленное МВД, не стало основой и базой функционирования народной милиции на местах, поскольку единых органов власти и управления к этому времени не сложилось. Попытку оказания помощи местной власти в создании милиции на Урале предприняли и комиссары Временного правительства. Уфимский уездный комиссар Ф. Федоров 11 марта 1917 г. отдал письменное распоряжение о преобразовании чинов уездной полиции в милицию. В этом документе указывалось: «В целях сохранения спокойствия и общественной безопасности мною, Правительственным комиссаром, приняты экстренные меры к организации милиции. Все члены милиции имеют на руке особую белую повязку Уфимского губернского комитета общественных организаций. Всякие недоразумения разрешаются мною» [12, с. 109].

Земские собрания и городские думы пытались взять на себя руководство в организации работы милиции: занимались подбором и обучением кадров для милиции, устанавливали жалованье, снабжали обмундированием и снаряже-

нием, вводили различные формы поощрения, решали жилищные и другие социальные проблемы. Они создавали и укрепляли материальную базу для милиции: строили, а также ремонтировали для них помещения, закупали мебель, пишущие машинки, канцелярские принадлежности, устанавливали телефонные аппараты и т.д. Заработная плата участковых милиционеров составляла 100-150 руб. в месяц. Выдавались также суточные конным и пешим милиционерам по 2-4 рубля на командировки за пределы своего участка. В качестве поощрения за хорошую работу выплачивались дополнительные средства разных размеров (от 10 до 80 руб. в месяц). Наиболее отличившиеся милиционеры награждались ценными подарками [13, с. 147].

На многих заседаниях городских дум и уездных земских собраниях, а также на заседаниях земских управ рассматривались основные задачи и обязанности милиции. Мензелинское уездное земство, например, определяло основную задачу милиции – строгое наблюдение за исполнением всеми гражданами основных законов. Бирское уездное земство указывало на важную роль милиции – борьба с преступностью, проведение оператив-

но-розыскных мероприятий, непосредственное участие в предварительном расследовании и оказание содействия судебным органам в исполнении приговоров. Белебеевское уездное земство рассматривало милицию, как вооруженную силу, образованную для охраны общественного порядка, для борьбы с хулиганством, хищениями и грабежами. Вятское уездное земство считало, что милиция должна бороться со взяточничеством, спекуляцией, пьянством и самогоноварением. Орское уездное земство, кроме решения основных задач, обязало милицию принимать также меры к обеспечению порядка и безопасности во время стихийных бедствий (пожаров, наводнений и т.д.), оказывать помощь при несчастных случаях. Оренбургское уездное земство считало также, что милиция должна наблюдать за санитарным состоянием на улицах, площадях, следить за порядком движения транспорта и населения на дорогах [13, с. 148]. Златоустовское уездное земское собрание подчеркивало, что первоочередная задача в плане реформирования милиции – это подбор людей. Формулируя основные требования к деловым и личным качествам кадров, собрание отмечало, что нужно подбирать добросо-

вестных, знающих свое дело лиц, умеющих работать с людьми [14, л. 2]. Екатеринбургское уездное земство указывало, что в милицию нужно привлекать людей настойчивых, непримиримых к недостаткам, а для борьбы с наиболее тяжкими преступлениями – людей опытных, абсолютно надежных и беспристрастных [15, л. 42].

Сложная, сопряженная с постоянной опасностью служба в милиции требовала от ее работников зрелости, жизненного опыта. Поэтому в эти учреждения предлагалось принимать лиц, достигших 21 года, обязательно грамотных, основной обязанностью которых являлось «наблюдать за исполнением всех обязательных постановлений, касающихся охранения порядка и общественного спокойствия» [14, л. 10].

Органы местного самоуправления одной из своих задач считали набор в милицию людей, глубоко преданных своей работе. Среди хороших специалистов, достойных уважения, ими назывались такие сотрудники, как, например, начальник Уфимской уездной милиции М.Д. Нестеров, его помощник И.Г. Елизаров, начальник Челябинской уездной милиции В.М. Лисовский, В.К. Шинкарев, Г.Г. Морозов. Ими профессионально и четко были

организованы расследования и раскрыты ряд преступлений. Опытными участковыми милиционерами Оренбургского уезда были П.И. Богданов, Н.П. Серов, А.Н. Трапезников, К.В. Яковлев и другие, которые часто получали от местных органов самоуправления благодарности и денежное вознаграждение за отличную службу [12, с. 112].

При этом многие решения местных органов самоуправления так и оставались только на бумаге. Оторванные от реальной жизни их проекты не соответствовали действительности. Чиновниками Главмилиции в июле – августе 1917 г. была проведена проверка состояния местной милиции. Итоги этой проверки выявили ее плачевное состояние. Несмотря на усилия местных органов самоуправления, милиция оставалась неукomплектованной, население не желало поступать на службу в милицию, образовательный уровень продолжал оставаться низким. В Сарапуле, Воткинске, Оханске, Белебее личный состав не знал своих прав и обязанностей, дисциплина находилась на крайне низком уровне [7, с. 78-79]. Такая ситуация сложилась практически повсеместно.

Деятельность местных органов самоуправления сво-

дидась в основном к рассмотрению вопросов, связанных с материальным обеспечением, установлением должностных окладов, разработкой обмундирования, попытками организовать курсы для подготовки кадров милиции. Неоднократно на объединенных заседаниях уездных управ и управлений милиции рассматривался вопрос о борьбе с пьянством и самогонварением. Этот же вопрос поднимался на губернских и уездных собраниях, куда приглашались органы правопорядка. На Златоустовском уездном земском собрании 3 июня 1917 г. выступал участковый милиционер Фефелов, который указал на необходимость принятия решительных мер для прекращения пьянства в селе Дуван. «Собрание, усматривая проявление пьянства во всем уезде, постановило: обратиться к уездному комиссару предпринять решительные меры борьбы с пьянством в соответствии с новым законом, изданным Временным правительством по этому вопросу. Обратиться ко всем культурным людям, в частности, к деятелям внешкольного образования, священникам, муллам, а также к гласным земского собрания вести на местах деятельную агитацию против пьянства. Деятельность в Дуване милиционера Фефелова

в этом направлении одобрить и выразить ему благодарность» [15, л. 43].

С целью решения названной выше проблемы в различных волостях уезда земствами было организовано проведение лекций на тему «О вреде алкоголизма» с привлечением библиотекарей, учителей, милиционеров. К примеру, в Дунайской волости было проведено 11 лекций, Кусинской – 9, Михайловской – 6, Верхне-Кигинской – 5. Кроме того, органами правопорядка были привлечены к ответственности лица, занимающиеся самогонварением, таких случаев насчитывалось в Веселовке – 3, Месягутове – 4, Дуване – 6.

Милиция боролась с хищениями на железнодорожном транспорте. В 1917 г. были раскрыты преступления, связанные с хищением стройматериалов из вагонов на станциях Златоуст, Уржумка и др. [16].

Принимая во внимание экономические трудности, которые испытывала страна, необходимо было бороться с любыми проявлениями бесхозяйственности, недобросовестного отношения к народному добру, халатности. Работники милиции проводили рейды по проверке хранения продуктов на базах, складах, в магазинах. К примеру, в селе Шаровка

была уволена с работы продавец магазина, не обеспечившая надлежащего санитарного состояния помещения, что привело к порче многих товаров.

Для предупреждения таких опасных преступлений, как спекуляция, воровство, имел место надзор милиции за соблюдением правил торговли во время проведения ярмарок, базаров и др. Она же отвечала за благоустройство территории, чистоту и порядок в районах проживания населения.

Выступая на заседании Белебеевской уездной земской управы в июне 1917 г., милиционер Хужин подчеркнул, что хулиганство в селе Никифорово вредно отражается на развитии хозяйства и приводит к такому опасному явлению, как преступность [1, с. 150]. Земство порекомендовало органам милиции в борьбе с хулиганством, наряду с мерами уголовного и административного характера, широко использовать профилактические, воспитательные средства. Сотрудники правопорядка стали встречаться с рабочими трудовых коллективов, выступать перед трудящимися с лекциями и докладами, проводить индивидуальные беседы.

Городские думы и уездные земства, решая совместно с милицией многие проблемы, содействовали становлению и

активизации деятельности этого органа, но влияния на процесс формирования и функционирования народной милиции они не имели, поскольку не обладали реальной властью. Их решения часто игнорировались.

К осени 1917 г. хозяйственная разруха, продовольственный кризис, отсутствие эффективного механизма контроля над деятельностью политических сил, рост вседозволенности еще более усугубили криминальную обстановку на Урале, как, впрочем, и по всей стране. Характеризуя сложившееся положение, А.Ф. Керенский позднее писал: «...со всех концов страны стали поступать тревожные сообщения о параличе местной власти, о полном развале административного аппарата и полиции. Кажется, Россия вот-вот погрязнет в мятежах, грабежах и неконтролируемом насилии» [17, с. 227].

Претендовавшие на руководство милицией различные формирования так и не сумели создать вместо полиции реально действующую структуру, способную к самоорганизации. В такой общественно-политической обстановке прошли выборы в местные органы самоуправления, завершившиеся избранием новых дум. С завершением процесса формирования исполнительных органов

местного самоуправления в лице городских и земских управ в их полное ведение перешла народная милиция, но изменить ситуацию это уже не смогло. Милиция оказалась абсолютно неработоспособной. В сентябре на заседании городской думы Оренбурга гласные предъявили начальнику милиции А.Ф. Ма-стаеву обвинение в неспособности обеспечить поддержание в городе надлежащего порядка, на что он ответил: «Власть центральная бессильна, на местах нет никакой власти. У нас семь властей, и я должен подчиняться семи властям. Суда нет. Убивают, грабят, а не судят... В городе нет твердой власти, ее еще нужно создать...» [7, с. 62].

Глубокие преобразования, проведение которых было начато Временным правитель-

ством, привели фактически к полному параличу власти. Придавая на словах огромное значение формированию органов правопорядка, Временное правительство уничтожило прежние структуры управления полицией и практически пустило на самотек процесс создания народной милиции. Провозгласив отдельными правовыми актами общего характера передачу народной милиции в ведение городских и земских органов самоуправления, оно устранилось от реального участия и контроля за этим процессом. Органы самоуправления не смогли решить задачу по созданию народной милиции Временного правительства. Начавшийся политический кризис отодвинул эту проблему на второй план.

1. Кобзов В.С., Семенов А.И. Правоохранительные органы Урала в годы Гражданской войны: монография. Челябинск: Челябинский юрид. ин-т МВД России, 2002. 201 с.
2. Оренбургское земское дело. 1917. № 10.
3. Оренбургская жизнь. 1917. 10 марта.
4. Шарин Е.А. Органы правопорядка Вятской губернии: мартовский кризис 1917 г. // Молодой ученый. 2016. № 20. С. 612- 619.
5. Кобзов В.С., Романов В.И. Разработка нормативно-правовой базы органов охраны правопорядка на Урале в период Февральской революции // Силовые структуры России: история и современность: сб. науч. ст. Иркутск: ВСИ МВД России, 2009. Вып. 14. С. 40-58.
6. Палеолог М. Царская Россия накануне революции. М.: Международные отношения, 1991. 336 с.

7. Кобзов В.С., Романов В.И. Народная милиция Урала в период Февральской революции: монография. Челябинск: Челябинский юрид. ин-т МВД России, 2010. 239 с.
8. Сичинский Е.П. Ликвидация Отдельного корпуса жандармов и охранных отделений в период Временного правительства // Актуальные проблемы деятельности ОВД: история и современность: материалы. науч. конф. слушателей, 22 мая 1997 г. Челябинск: Челябинский юрид. ин-т МВД России, 1997. С. 16-20.
9. Коваль И.И. Обеспечение правопорядка в период революционных потрясений (полицейские функции казачества) // Силовые структуры России: история и современность: сб. науч. ст. Иркутск: ВСИ МВД России, 2009. С. 58-73.
10. Известия Оренбургского губернского комитета общественной безопасности. 1917. 13 апр.
11. Оренбургский губернский вестник. 1917. 3 мая.
12. Семенченко И.В. Земство на Южном Урале в 1917-1918 гг.: монография. Челябинск: ЦНТИ, 2005. 196 с.
13. Семенченко И.В. Земские мероприятия по организации милиции на Урале в 1917 году // Война и право: силовые структуры на службе Отечеству. Челябинск: Филиал ВУНЦ ВВС «ВВА» в г. Челябинске, 2017. С. 146-151.
14. ГАРФ. Ф. 1791. Оп. 7. Д. 4.
15. ГАРФ. Ф. 1791. Оп. 7. Д. 3.
16. ЦГИАРБ. Ф. Р-383. Оп. 1. Д. 5. Л. 88.
17. Махрова Т.К. Казачество Урала и власть: монография. М.: Глобус, 2004. 228 с.

Семенченко И.В., заведующая кафедрой социально-правовых и гуманитарных наук Филиала Южно-Уральского государственного университета (Национального исследовательского университета) в г. Златоусте, доктор исторических наук, доцент

Коваль И.И., доцент кафедры гуманитарных и социально-экономических дисциплин Военного учебно-научного центра Военно-воздушных сил «Военно-воздушная академия имени профессора Н.Е. Жуковского и Ю.А. Гагарина» (филиала в г. Челябинске), кандидат исторических наук, доцент

**Суверов Е.В.,
Суверов С.Е.**

Борьба сотрудников органов внутренних дел Тюменской области с преступностью в послевоенный период (1945-1949 гг.)

В Сибирском регионе в послевоенный период наблюдался низкий уровень культуры у населения, в быту и на производстве были распространены пьянство и алкоголизм, что обуславливало высокие количественные показатели преступности. Преступность как социально-правовое явление напрямую зависело от экономической ситуации. В 1945 г. наша страна находилась в разрухе, кругом царил голод, лишения, остро ощущалась нехватка рабочих рук для восстановления народного хозяйства [1, с. 5].

Осложняло криминогенную ситуацию в Тюменской области наличие большого количества криминального контингента, а также продолжавшаяся демобилизация солдат, имевших богатый фронтовой опыт. Часть из них с трудом приспособлялись к реалиям мирной жизни, преступали черту закона. Сотрудники органов внутренних дел изымали огнестрельное и холодное оружие у населения, хлынувшего в тыловые районы вместе с де-

мобилизованными военнотрудовыми. Изъятые у населения оружие сдавалось милицией на склад ХОЗО УМВД Тюменской области.

Со второй половины 1945 г. уголовная преступность стала стремительно расти по всем наиболее опасным видам (убийства, грабежи) и к 1948 г. достигла наибольшего за послевоенные годы уровня [2, л. 118].

Дефицит продуктовых и промышленных товаров в послевоенный период провоцировал часть советских граждан на совершение противоправных действий. Значительное число преступлений имело экономический характер. Много негативных явлений проявилось в ходе реализации денежной реформы 1947 г. В ходе ее проведения было выявлено большое количество злоупотреблений служебным положением в корыстных целях различными государственными служащими, партийными работниками городского и районного уровней, работниками сберегательных касс [3, с. 11].

Сотрудники ОБХСС вели оперативную разработку граждан, занимавшихся спекуляцией, осуществлявших перепродажу товаров по завышенным ценам. Нередко теневые дельцы были связаны с преступным элементом, совершавшим хищения у государственных и кооперативных организаций, а также частных лиц.

Например, 20 июля 1948 г. на основании оперативных данных участковому уполномоченному Ямало-Немецкого ОКРО МВД старшему сержанту милиции Кудренко стало известно, что неизвестная гражданка продает шелк жителям г. Салехарда. Находясь в штатской одежде, выступив в роли покупателя, он произвел ее задержание на одной из салехардских улиц, после чего доставил в местное отделение ОБХСС. В процессе установления личности стало известно, что задержанная является Богомоловой К.А., прибывшей из Смоленска совместно с мужем Ощепковым-Яковлевым Н.Я. При личном обыске сотрудниками милиции у Богомоловой было изъято 9 метров шелка и 2000 рублей, а в их съемной квартире было обнаружено 647 метров шелка разных цветов на сумму 48 398 рублей. Ощепков-Яковлев, узнав о задержании своей жены, скрылся, но

вскоре был задержан милицией. Во время расследования было доказано, что Ощепков-Яковлев совместно с другими лицами в мае 1948 г. похитили с товарного двора г. Томска по фиктивной доверенности 1600 метров шелка [4, л. 176].

Многие тюменские семьи остались без глав семей, погибших и пропавших без вести на фронтах, немало мужчин находилось в местах лишения свободы. Матери большую часть времени были заняты на работе, что приводило к бесконтрольности детей, вовлечению их в преступную среду. Все это обострило проблему беспризорности и безнадзорности в Тюменском регионе. Пользуясь ситуацией, профессиональные преступники пытались втянуть подростков в свою деятельность, пропагандируя «романтику воровского мира». Множество преступлений совершалось молодыми людьми до достижения 25 летнего возраста.

В 1946 г. среди привлеченных к уголовной ответственности лиц 43 % составили несовершеннолетние. Этой возрастной категорией, по сообщениям органов внутренних дел, совершались преимущественно кражи, грабежи, хулиганские действия, реже убийства [5, л. 20-25].

Особенностью послевоенного времени был большой процент женщин, вставших на преступный путь. Лишения и невзгоды, материнское чувство в отношении своих голодных детей вынуждали часть женщин нарушать закон [6, с. 115]. Женщины входили в бандитские группировки, являлись их наводчицами и соучастницами.

В послевоенный период серьезной проблемой для стабилизации внутренней жизни страны был бандитизм. Банды уголовников терроризировали население страны, совершая дерзкие преступления. Среди бандитов было много рецидивистов, имевших за своими плечами «солидный» лагерный опыт. В Западной Сибири сотрудники уголовного розыска в тесном взаимодействии с отделом по борьбе с бандитизмом ликвидировали очаги организованной преступности [7, с. 27].

26 мая 1947 г. был издан Указ Президиума Верховного Совета СССР «Об отмене смертной казни». Этот политический шаг спровоцировал бандитско-воровской элемент на совершение тяжких преступлений их безнаказанностью. Зная, что за подобные деяния государственная система не лишит их жизни, надеясь на помощь криминального мира в исправительно-трудовых лагерях и тюрьмах,

бандиты свершали новые преступления.

Например, в апреле 1948 г. в г. Тюмени было совершено зверское убийство сторожа магазина Кононова, после чего преступники ограбили магазин. Благодаря кропотливой работе оперативных работников отдела уголовного розыска и первого отделения милиции г. Тюмени в сентябре 1948 г. были задержаны четыре бандита, совершивших кроме указанного преступления еще 6 краж из государственных магазинов и киосков [4, л. 143-177]. В ночь на 11 июня 1948 г. был совершен бандитский налет на квартиру председателя колхоза Арбаро И.С. В один из летних дней на проселочной дороге Маслянка – Майский совхоз было совершено ограбление гражданки Ивановой [8, л. 9].

В милицеских сводках данного периода случаи тайного хищения имущества не были редкостью для Тюменской области. 23 декабря 1946 г. в 1 час ночи во время проверки сторожевой охраны в г. Салехарде командир отделения младший сержант милиции Беседин на ул. Ленина задержал гражданку Журавлеву, которая несла в бидоне 25 литров похищенного керосина. 3 февраля 1947 г. в 7 часов утра во время патрули-

рования по г. Салехарду младший сержант милиции Беседин задержал гражданку Кичереву, которая несла наполненный овсом мешок. Во время расследования удалось выяснить, что Кичерева приобрела украденный овес у завхоза Окрыболовпотребсоюза. В ночь с 31 января на 1 февраля 1947 г. во время патрулирования по г. Салехарду милиционер Ямало-Ненецкого ОКРО Саидуллин на ул. Республики задержал подозрительных граждан Черневского и Иванова, которые несли в мешках 17 кг сахара, как выяснилось, похищенного со склада консервного комбината [9, л. 35].

Борьба с уголовным элементом велась не только сотрудниками уголовного розыска и отделом по борьбе с бандитизмом, но и другими милицескими структурными подразделениями.

Участковый уполномоченный третьего городского отделения милиции г. Тюмени Королев с 25 по 30 ноября 1946 г. раскрыл три уголовных преступления: 26 ноября задержал вора Рыжкова, который в мясном корпусе рынка украл свиную тушу; 27 ноября на основании полученного агентурного донесения милиционером был задержан подозрительный человек на рынке, в ходе рас-

следования выяснилось, что он совершил кражу мяса; 29 ноября участковый уполномоченный Королев, будучи на рынке, встретил подозрительного человека, за которым установил наблюдение и, когда последний попытался совершить карманную кражу, задержал его – сопротивляясь преступник пытался нанести ножевой удар милиционеру, но был обезврежен [10, л. 309].

В период с 15 мая по 1 июля 1949 г. патрулями тюменского гарнизона милиции в местах общественного пользования города было пресечено три преступления, задержано и привлечено к судебной ответственности за хулиганство двадцать пять человек, задержано за карманные кражи трое человек [11, л. 37, 38].

21 июня 1949 г. в два часа ночи милиционеры первого городского отдела милиции Кукушкин и третьего городского отдела милиции Кочнев возвращались с работы домой. На площади имени Орджоникидзе они предотвратили преступление, когда Петров К.Д. раздевал находящегося в состоянии опьянения Клыкова Н.А., успев снять с него пиджак и вытащить из кармана его брзок 70 рублей [8, л. 80].

Важным элементом в деятельности органов внутренних

дел являлась проверка паспортов с целью выявления лиц, находящихся в розыске за совершенные ранее преступления. На основании приказа по Управлению НКВД по Тюменской области от 24 сентября 1945 г. № 541 «О мероприятиях по улучшению поддержания паспортного режима» для борьбы с преступным элементом проводились мероприятия по ужесточению паспортного контроля. В области устанавливался паспортный режим, при котором была исключена возможность проживания без паспорта и без прописки. Не реже одного раза в месяц производилась проверка всех домовладений, бараков, общежитий [12, л. 195].

Большую помощь сотрудникам органов внутренних дел в предотвращении преступных деяний оказывали активисты общественных объединений. Например, 30 декабря 1947 г. член бригады содействия милиции Аббатского района Тюменской области Ершаков Д.Д. установил, что группа воров в числе четырех человек готовится совершить кражу зерна со склада колхоза «Красный Октябрь». В результате организованной им засады была задержана женская воровская шайка во главе с гражданкой Поповой (она же Дубровская). Другие

преступницы – Черепанова и Чикашева – также были задержаны на месте преступления [4, л. 62] и позже привлечены к уголовной ответственности.

24 июня 1948 г. бригадир группы содействия милиции Назаровского сельсовета Аббатского района Лесничев М.П. из деревни Спириха сообщили, что со двора колхозника Гончар Н. в ночь на 24 июня 1948 г. были украдены две дойные коровы. Лесничев немедленно информировал о совершенной краже в Аббатское районное отделение милиции. Собрав жителей деревни Спириха и Боровлянка, он организовал розыск коров, возглавив операцию, выехал на лошади на место происшествия. В результате предпринятых им мер преступники цыганской национальности с колхозными коровами были задержаны в лесу между деревнями Спириха и Боровлянка. Сопrotивляясь, один из преступников открыл огонь из револьвера по преследующим их крестьянам. В ходе завязавшейся перестрелки колхозник Бондаренко тяжело ранил преступника Стоянова В. Также были задержаны воры Стоянов П. и Калинин В. От имени милицейского начальства Лесничеву М.П. была объявлена благодарность и выдано денежное вознаграждение в сумме 200 рублей [4, л. 149].

Осложняли борьбу с преступным элементом недостаточный штат милиционеров и нерешенная кадровая проблема. Анализ работы по подготовке кадров милиции, проведенный политотделом Главного управления милиции НКВД СССР в 1947-1948 гг., показал, что кадровая ситуация в органах милиции еще больше ухудшилась. Сохранялся некомплект личного состава (на 1 декабря 1948 г. он составлял 14-17 %), количество принятых на работу в милицию и уволенных фактически было равным (в 1947 г. на милицейскую службу было принято 47 881 человек, уволено – 44 543 человека) [13, л. 69-71].

С целью изменить сложившуюся ситуацию в Тюменской области была активизирована в самых разных формах профессиональная подготовка сотрудников органов внутренних дел. На местах комплектовались учебные группы, в которых предусматривалась служебно-отраслевая специфика [14, с. 56, 57].

Таким образом, сотрудниками органов внутренних дел Тюменской области в послевоенный период 1945-1949 гг. активно велась борьба с преступным элементом. Тяжелое послевоенное социально-экономическое положение, боль-

шая концентрация преступного элемента, временное смягчение наказания за тяжкие преступления (отмена смертной казни) незамедлительно привели к подъему преступности.

Отмечался серьезный рост числа преступлений экономической направленности, процветал теневой рынок, где реализовывались похищенные товары народного потребления. Тревожным стал тот факт, что в рядах преступного мира в исследуемый период оказывалось все больше женщин и несовершеннолетних подростков.

Наряду с обострившейся в военное время кадровой проблемой снижалась эффективность работы всего карательного аппарата Советского государства. Но руководство НКВД Тюменской области прилагало все усилия к улучшению профессиональной подготовки кадрового состава.

Нейтрализация преступных проявлений осуществлялась уголовным розыском, отделом по борьбе с бандитизмом, отделом по борьбе с хищениями социалистической собственности, следственным отделом, отделом по борьбе с детской беспризорностью и предупреждению преступлений несовершеннолетних, отделением наружного наблюдения, подразделениями патрульно-

постовой службы, паспортным отделом. При этом правоохранительные органы широко привлекали агентурный аппарат и бригады содействия милиции из числа местных жителей.

Благодаря героическим поступкам сотрудников органов внутренних дел, несению ими службы без учета личного времени, несмотря на скудное материальное обеспечение, небольшую заработную плату,

при высоком риске для своей жизни и здоровья тюменскими милиционерами было сделано все от них зависящее для ликвидации преступного мира. Лишь в 1949 г. наметился перелом в борьбе с преступностью в связи с улучшением общей экономической ситуации в стране и последовательными жесткими действиями в отношении нарушителей социалистической законности.

1. Суверов Е.В., Чибурова Е.А. Деятельность милиции по борьбе с преступностью в Алтайском крае (1945-1953 гг.): монография. Барнаул, 2012.
2. ГАРФ. Ф. 9415. Оп. 1. Д. 13.
3. Богданов С.В. «Теневая» грань советской повседневности первых послевоенных лет: власть, общество, уголовная преступность. // Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена. 2009. № 103. С. 7-15.
4. ОСФ и АИ ИЦ УМВД России по Тюменской области. Ф. 7. Оп. 1. Д. 22.
5. ГАРФ. Ф. Р-9401. Оп. 2. Д. 234.
6. Чибурова Е.А. Деятельность милиции Алтайского края по борьбе с преступностью и охране общественного порядка в 1945-1953 гг.: дис. ... канд. ист. наук. Барнаул, 2010. 198 с.
7. Чибурова Е.А. Противодействие преступности в Алтайском крае сотрудниками уголовного розыска в послевоенный период (1945-1953 гг.) // Алтайский юридический вестник. 2014. № 7. С. 25-28.
8. ОСФ и АИ ИЦ УМВД России по Тюменской области. Ф. 7. Оп. 1. Д. 35.
9. ОСФ и АИ ИЦ УМВД России по Тюменской области. Ф. 7. Оп. 1. Д. 17.
10. ОСФ и АИ ИЦ УМВД России по Тюменской области. Ф. 7. Оп. 1. Д. 11.
11. ОСФ и АИ ИЦ УМВД России по Тюменской области. Ф. 7. Оп. 1. Д. 36.
12. ОСФ и АИ ИЦ УМВД России по Тюменской области. Ф. 7. Оп. 1. Д. 6.
13. ГАРФ. Ф. 9415. Оп. 3. Д. 81.

14. История подготовки кадров для органов внутренних дел в Тюменском регионе: монография / А.Л. Анисин, М.В. Белкина, В.А. Иголевич, А.М. Кириллова, В.С. Кобзов, Н.М. Макаревич, Е.В. Суверов. Тюмень: Тюменский институт повышения квалификации сотрудников МВД России, 2016. 167 с.

Суверов Е.В. профессор кафедры теории и истории права и государства Барнаульского юридического института МВД России, доктор исторических наук, профессор

Суверов С.Е., Барнаульский юридический институт МВД России

Байгутлин Р.И.

Создание городской полиции в Оренбурге и Уфе в конце XVIII – начале XIX века

Впервые городская полиция была учреждена при Петре I, однако широкое распространение она получила в результате губернской и полицейской реформ Екатерины II. Процесс создания полиции в периферийных губернских городах нередко осложнялся различными неблагоприятными факторами и затягивался на продолжительное время. Именно так обстоит дело с образованием полиции в Уфе и Оренбурге, бывшими в рассматриваемый период главными административными центрами Оренбургской губернии.

Административно-полицейский аппарат Оренбургской губернии (с 1781 по 1796 год именовалась Уфимским наместничеством) в соответствии с утвержденными 24 декабря 1781 года штатами Уфимского наместничества [1, № 15308] фактически был сформирован, как свидетельствуют архивные документы, уже к апрелю-маю 1782 года [2]. В городах наместничества были учреждены полицейские должности городничих, при этом в Оренбурге в соответствии с Указом от 14 ян-

варя 1782 года городничий состоял в подчинении обер-коменданта, имел статус помощника по полицейской части [1, № 15324].

Как известно, задачу приведения городского административно-полицейского аппарата в соответствие с реалиями социально-экономической жизни городов был призван решить Устав Благочиния или Полицейский, изданный 8 апреля 1782 года [1, № 15379]. Новые административно-полицейские учреждения – управы благочиния или полицейские – создавались на коллегиальной основе, в состав присутствия управы входили городничий, два пристава: уголовных и гражданских дел, а также два выборных представителя городского сословия – ратмана. Города, бывшие в военном ведомстве, оставались в полицейском управлении обер-комендантов. Они ставились над управами благочиния, которые создавались в обычном порядке. В Оренбурге, являвшемся в это время крепостью, была создана управа благочиния [3], при этом городничий, как

отмечалось выше, изначально состоял в подчинении обер-коменданта [1, № 15324, п. 4].

Устав Благочиния, развивая начала профессионализации и бюрократизации в организации полицейской службы, предусматривал значительные полицейские силы (частные приставы, градские сержанты, квартальные надзиратели и поручики, наемные ночные сторожа, полицейские команды в столицах и больших губернских городах), поэтому отпала потребность в полицейской повинности сотских, пятидесятских, десятских, а также ночных караульщиков. Слободы и слободские старосты сохранились в системе городского самоуправления, но на них не возлагались полицейские обязанности.

Вместе с тем предусмотренные Уставом полицейские учреждения требовали значительного увеличения расходов на их содержание, что не позволило ввести данное устройство полиции во всех или даже в большинстве городов. Поэтому сотские и десятские в структуре городской полиции сохранялись на всем протяжении XIX века.

Судить о фактическом создании управ благочиния в губернии, как будет показано ниже, можно по косвенным

свидетельствам более поздних документов.

Именным указом от 18 декабря 1797 года бремя содержания полицейских органов было переложено на население городов и уездов [4]. Прямая зависимость развития полицейских органов от уровня доходов местного населения являлась сдерживающим фактором при попытках реорганизации городской полиции Оренбургской губернии. Малочисленность мещанства и купечества и, как следствие, невысокий уровень городских доходов долгое время не позволяли содержать городам губернии развитую полицейскую структуру.

Этим же указом предписывалось в «знатнейших по губерниям» городах учреждать полицию. Ссылаясь на данное предписание, военный губернатор О.А. Игельстром обосновал необходимость создания в Оренбурге полиции. Павел I утвердил предложение О.А. Игельстрёма, и 10 апреля 1798 года был принят Именной указ об учреждении полиции в Оренбурге [3].

Указ начинается с доклада военного губернатора, в котором сообщается, что в Оренбурге была учреждена управа благочиния, как это предписывалось Уставом благочиния,

при этом ее служащие были определены из гарнизонных батальонов. При формировании на базе гарнизонных батальонов полков по указу Павла I служащие управы благочиния были распределены по вновь образованным полкам, то есть городская полиция Оренбурга «самоупразднилась». Таким образом, можно сделать вывод, что в Оренбурге городская полиция в виде управы благочиния была создана и существовала вплоть до упомянутого в докладе О.А. Игельстрома указа Павла I. Вскрывается и одна из причин, препятствовавших созданию в городах Оренбургской губернии сложного полицейского аппарата, – острейшая кадровая проблема.

Согласно предложению О.А. Игельстрома, город, состоявший на тот момент времени из 844 дворов, в полицейском отношении предполагалось разделить на 2 части и 6 кварталов, предместье города – на 1 часть и 3 квартала. Во главе полиции назначался полицмейстер, при нем – приставы уголовных и гражданских дел и 2 магистратских ратмана. Очевидно точное повторение в новой организации оренбургской полиции схемы, предусмотренной в Уставе благочиния. При полицмейстере создавался аппарат «для производства ...

письменных дел» в составе секретаря и 3 писарей.

В каждой вновь образуемой части предусматривались частный пристав, маклер, огнегасительный мастер и трубочист, а также на 2 городские части приходился 1 судья словесного суда, всего в двух частях – 9 человек. В кварталы назначались квартальные надзиратели, 6 сотских, 12 десятских от 70 дворов, 54 полицейских служителя, а также 6 ночных сторожей, то есть всего 84 должности. Таким образом, всего чинов и служителей полиции города предусматривалось 102 человека.

Казачье предместье Оренбурга, включающее 437 дворов, составляющих 1 часть и 3 квартала, должно было содержать частного пристава из отставных казаков, трубочистного мастера, квартальных надзирателей, сотских от каждых 145 дворов, 6 десятских, 29 полицейских служителей, 3 ночных сторожей. Всего в предместье предусматривалось 46 чинов и служителей полиции.

Общее число полицейских должностей по указу составляло 148 человек при населении около 3000 человек [5]. Важно отметить, что вновь учреждаемая полиция Оренбурга содержалась жителями города.

Таким образом, новая структура городской полиции

Оренбурга практически полностью соответствовала структуре, предусмотренной Уставом благочиния, что, возможно, говорит об эффективности полицейской модели последнего. Отсутствовала должность квартального поручика, избиравшегося жителями квартала, что свидетельствует о дальнейшей бюрократизации полицейского аппарата, уменьшении выборного элемента, но при этом сохранялась полицейская повинность населения в виде определения по выбору или найму сотских и десятских. Важно отметить, что полицмейстер с приставами уголовных и гражданских дел и ратманами не образовывали в Оренбурге управу благочиния, обладавшую некоторыми судебными функциями, тем самым происходит дальнейшая специализация полицейской деятельности.

Уже 10 мая 1798 года военный губернатор орденом предписал коменданту Оренбурга привести указ об учреждении полиции в исполнение. Предписывалось городничего коллежского асессора Зайцева переименовать полицмейстером, а также укомплектовать полицию «людьми и служителями», ввести всех «в отправление настоящих их должностей и службы» [6].

Претворение в жизнь указа о создании полиции Оренбурга сразу столкнулось с объективными трудностями. Из-за недостатка городских доходов полиция в соответствии со штатом сформирована не была, и состояла только из полицмейстера, 2 приставов, секретаря, нескольких других полицейских чиновников [7].

Кроме того, важно учитывать, что само стремление военного губернатора создать городскую полицию находило поддержку не всех военных и даже гражданских чинов губернии. В том же 1798 году губернский прокурор сообщал генерал-прокурору князю А.Б. Куракину, что учреждение в Оренбурге полиции отягочительно для горожан и излишне, потому что город окружает крепость, при всех выездах караулы содержатся воинскими командами, а ночные разъезды и смотрение за благоустройством ими же соблюдается. Исходя из данных обстоятельств, он предлагал оставить Оренбургскую полицию в том положении, в котором она прежде была, то есть состоящей из городничего с положенным по штату на канцелярских служащих и на расход жалованьем 130 рублей в год, а для полицейской службы использовать бывшую губернскую штатную роту. Сенат

затребовал от О.А. Игельстрома объяснение, последний отрапортовал Сенату, что полиция в городе необходима. Никакого разрешения ситуации не последовало [6, л. 2].

Схожие соображения об избыточности особой городской полиции можно увидеть и в рапорте коменданта Верхнеуральска Лютова, который в октябре 1799 года отмечал, что большинство горожан военные, поэтому «чрез соблюдение воинского порядка в караулах и по квартирам соблюдается между прочими жителями спокойствие, тишина и сохранение порядка» [8].

Новый военный губернатор генерал-майор Н.Н. Бахметьев докладывал Павлу I рапортом от 30 ноября 1798 года, что, вступив в должность, застал заведенные до него ордонанс-гауз (комендатуру) и полицию «совершенно неустроенными, ибо первый из них имеет только название, ни чинов, ни содержания не положено, а последняя хотя и получила некоторое, по представлению барона Игельстрома, образование, но <...> содержание полиции по положению барона Игельстрома находит отягчительным», т.к. «жители города Оренбурга почти вообще люди состоящие на военной и гражданской службе и из весьма

малого числа купцов и мещан, коих большая часть бедных» [7, л. 2]. В качестве доказательства военный губернатор привел факт, что из предусмотренной по штату на содержание полиции суммы 2660 рублей собрано только 100 рублей. Поэтому Н.Н. Бахметьев предложил оставить ордонанс-гауз и сократить число полицейских чиновников и служителей, облегчив сборы с горожан благодаря использованию для «полицейских употреблений» губернской штатной команды. Это предложение было утверждено императором 20 декабря 1798 года, и полиция города сократилась до одного полицмейстера с жалованием 300 рублей в год, на канцелярские расходы и служителей выделялось 130 рублей в год, а «в прочие полицейские надобности употреблены были до времени перевода губернского управления в Уфу люди из штатной губернской роты» [7, л. 2 об, 3].

Немногим более года спустя Н.Н. Бахметьев уже сам предпринял попытку укрепить городскую полицию вверенной губернии. По его указанию в феврале 1800 года были подготовлены и представлены в Сенат штаты полиции Оренбурга, Уфы, а также всех уездных городов. В сопровождающем рапорте Бахметьева отмечалось, что

во всех городах, кроме Мензелинска и Челябинска (в первом из-за переселенных из Смоленска дворян, а во втором по причине относительно многочисленного купечества и мещанства – около 180 домов), городские доходы не позволяют содержать полицию. В качестве источника содержания новых полицейских штатов предлагалось перераспределение расходов на другие учреждения, возврат части питейных сборов на первоначальное заведение полиции и пожарных инструментов, а также установление особой пошлины на вымениваемый у киргиз-кайсаков в оренбургском меновом дворе скот. Для выполнения полицейских функций намечалось использовать состоящих в губернских и уездных городах драгун, ранее служивших в почетном карауле генерал-губернаторов Уфимского наместничества, а теперь с его упразднением оставшихся не у дел. Предложение военного губернатора Н.Н. Бахметьева Сенатом не было поддержано [9].

Описанные на основе архивных документов события по реорганизации полиции в Оренбурге в целом укладываются в логику заданной Сенатским указом от 31 мая 1799 года [3, № 18985] общероссийской тенденции на упразднение в городах управ благочиния.

Типовой штат полиции предусматривал в качестве руководителя полиции коменданта (ему в помощь назначался полицмейстер) или городничего. Присутствие городской полиции формировали городничий (комендант), частные приставы и два ратмана. В частях и кварталах города предусматривались должности частных приставов и квартальных надзирателей (при наличии финансовых возможностей – в каждой части и квартале). Упразднялись приставы уголовных и гражданских дел, а также квартальные поручики. В уездных городах, если того не требовали обстоятельства (крупные ярмарки, промыслы и т.д.), предписывалось не создавать особой полиции, решая вопросы благочиния посредством городничих и магистратов либо ратуш. Таким образом, происходит существенное упрощение городского полицейского аппарата с целью облегчения бремени его содержания горожанами. Возможно, имел место и субъективный фактор – характерное для Павла I резкое неприятие многих порядков и установлений периода правления Екатерины II, в том числе реформ местного губернского управления, в разработке и реализации которых императрица принимала самое непосредственное и деятельное участие.

Оценивая начальный этап становления регулярной городской полиции Оренбургской губернии, также следует учитывать традиционную для региона особенность охраны общественного порядка – привлечение к выполнению данной функции служащих военного ведомства, прежде всего, казаков Башкирско-мещеряцкого, Оренбургского и Уральского иррегулярных войск. Большинство городов губернии возникло не как торгово-промышленные центры, а как крепости, которые населяли преимущественно военные и чиновники. Так, например, в рассматриваемый период отставные военные и казаки составляли 77 % населения Оренбурга, 60 % населения Уфы [10, с. 7]. За порядком в городах, помимо полиции, следила и военная администрация, возглавляемая комендантами. Военные горожане состояли под надзором своих командиров, что позволяло лучше контролировать значительную часть городского населения и облегчало работу полиции. В то же время неизбежно возникали и межведомственные трения, перекладывание друг на друга ответственности комендантами и городничими.

По состоянию на 1806 год состав полиции Оренбурга и Уфы был следующим [11]. Са-

мой многочисленной была полиция губернского города Уфы: при городничем было 3 помощника из чиновников, 8 сотских, 37 десятских; в городе были установлены 15 полицейских будок, при которых дежурили 45 человек. Полицейский аппарат Оренбурга, бывшего губернского города, а теперь резиденции военного губернатора, был значительно скромнее: при городничем состояли 4 квартальных надзирателя и 8 десятских.

Вопрос укрепления полиции Оренбурга не оставлял военных губернаторов, тем более, что их резиденцией всегда оставался Оренбург, несмотря на перевод губернского центра в Уфу. Главным препятствием в решении этой задачи оставался низкий уровень городских доходов. Так, в отношении от 24 августа 1803 года оренбургский военный губернатор Н.Н. Бахметьев, обращаясь к министру внутренних дел В.П. Кочубею, сообщал о недостаточности городских доходов Оренбурга в силу особенностей состава горожан, большей частью военных или гражданских чиновников со скудным жалованием, малочисленности купечества и мещанства. Из-за сложностей со сбором денежных средств на содержание полиции в 1800 году пришлось произве-

сти заимствование в размере 3450 рублей из сумм, определенных на пограничные дела. Эти средства были истрачены на выплату жалования полицейским чиновникам и служащим, покупку пожарного инвентаря [11, л. 4].

Новый военный губернатор, князь Г.С. Волконский, признал полицию в Оренбурге и Уфе несоответствующими статусу, населенности и устройству городов. Выполняя данное предшественнику Н.Н. Бахметьеву предписание министра внутренних дел о составлении примерного штата полиции городов губернии, Волконский в докладе В.П. Кочубею от 6 сентября 1804 года изложил подготовленные губернским правлением предложения об устройстве полиции в Уфе и Оренбурге, пограничных Троицке и Верхнеуральске [12]. В остальных городах полиция должна была оставаться по-прежнему «при одних городничих». В качестве источника средств для реорганизации намечались доходы со всех городов губернии. Министр внутренних дел 31 декабря 1804 года отвечал, что невысокий уровень городских доходов Оренбургской губернии не позволяет ему представлять предложение Волконского на рассмотрение императору Александру I. Предлагалось по-

дождать изменения ситуации, когда «...или доходы городские умножатся, или представятся особенные какие-либо причины к необходимой перемене» [12, л. 73].

Уже в 1806 году военный губернатор Г.С. Волконский в отношении министру внутренних дел В.П. Кочубею вновь обосновывал необходимость усиления полиции Оренбурга путем возвращения к штатам 1798 года [6, л. 174]. В этот раз министр согласился с приведенными доводами, но, заметив, что штатное расписание 1798 года устарело, предложил подготовить новое, используя уже утвержденные императором штаты полиции Георгиевска и Таганрога [6, л. 175, 176].

Изыскав новые источники пополнения городских доходов Оренбурга, Г.С. Волконский направил в Министерство внутренних дел очередное отношение с обоснованием необходимости создания в городе полицейского аппарата. Товарищ министра внутренних дел О.П. Козодавлев в служебной переписке с военным губернатором от 2 июля 1809 года отвечал, что согласен как с необходимостью усиления полиции в Оренбурге, так и с возможностью этого благодаря возросшим доходам города. Вместе с тем он отмечал необходимость

учреждения специального комитета для подготовки нового штата полиции с учетом местных особенностей. Для этого необходимо было подготовить отношение в Министерство внутренних дел об образовании данного комитета, на основании которого министерство могло испросить высочайшего разрешения [6, л. 230]. Создание подобных комитетов было в это время распространенной практикой, именно так готовились новые полицейские штаты в большинстве городов.

Если такой комитет и был учрежден, а об этом у нас сведений нет, его работа шла неторопливо. К тому же следует учитывать, что в это время внешние угрозы Российской империи надолго сместили акценты государственной политики. Тем не менее состояние оренбургской полиции продолжало вызывать озабоченность военного губернатора Г.С. Волконского, о чем можно судить исходя из подробной инструкции, данной 29 сентября 1815 года городничему Латынину [13]. Поводом для создания инструкции стало представление военному губернатору от коменданта Оренбурга генерал-майора Тарарыкина о том, что городничий не справляется с выполнением возложенных на него закона-

ми обязанностей. Городничий отвечал, что, не имея полицейских чиновников, он один не в силах справиться с поставленными перед ним задачами. Поэтому военный губернатор, отдавая новые распоряжения по обеспечению противопожарной безопасности, надзору за торговлей пищевыми продуктами и чистотой улиц, предусмотрел выделение в помощь городничему определенных сил. Было предписано возобновить определение от обывателей 8 десятских и 2 сотских, вместо караулов при базарах от Оренбургского гарнизонного полка на основании Положения о внутренней страже выделить 6 «лучших» человек из инвалидной команды, а также 1 обер-офицера и 4 казаков Оренбургского казачьего полка. Как видно, полиция Оренбурга по-прежнему оставалась неустроенной.

Решить задачу создания в Уфе и Оренбурге развитой структуры городской полиции стало возможно только после возложения ее содержания на государственную казну.

После ряда пожаров в Уфе, самый крупный из которых в 1816 году уничтожил большую часть города, особенно отчетливо проявилось несоответствие полицейских сил потребностям губернского города, ведь имен-

но на полицию возлагалось обеспечение противопожарной безопасности. Князь Волконский в 1816 году обратился к императору Александру I с предложением устроить уфимскую полицию за счет средств, собираемых на земские повинности по губернии в целом, а не только данного города. Предложение было рассмотрено Комитетом министров и с изменениями утверждено императором 14 июля того же года [14].

Содержание полиции впредь осуществлялось за счет казны, конкретную сумму военный губернатор должен был определить совместно с министром финансов согласно предварительно подготовленному гражданским губернатором и согласованному с министерством полиции штату.

Новое устройство полиции Уфы предусматривало следующие полицейские должности: полицмейстер, в подчинении у которого находились 3 частных пристава, 3 квартальных надзирателя, 12 полицейских служителей, брандмейстер с 2 помощниками, 45 человек при 15 полицейских будках. В каждой части организовывался «съезжий дом» [15].

По примеру губернского города Уфа решено было, наконец, усилить полицию и в Оренбурге. Сменивший кня-

зя Г.С. Волконского на посту военного губернатора генерал-лейтенант от инфантерии П.К. Эссен в апреле 1817 года сообщал исполняющему обязанности министра полиции и одновременно Санкт-Петербургскому военному генерал-губернатору С.К. Вязмитинову: «По прибытии в Оренбург нашел я гражданскую полицию в лице одного городничего, по имени никаких более при ней чиновников, военная полиция имела влияние на часть гражданскую, и от этого расстроился надлежащий порядок...» [7, л. 7]. Было получено разрешение на подготовку очередного проекта оренбургской полиции.

Оренбург в полицейском отношении предполагалось разделить на 3 части (как и в Уфе), одна из которых образовывалась двумя форштадтами (предместьями). В связи с этим при составлении проекта был использован утвержденный штат уфимской полиции. Отличия между штатами объясняются некоторыми местными особенностями Оренбурга. Так, учитывая, что в городе, имеющем статус крепости, выставлены часовые у всех ворот, на валу и при церквях, была признана нецелесообразность установки будок и введения должностей будочников. Вместо этого предполагалось усилить противо-

пожарный инвентарь: купить 3 водозаливные трубы, а также приобрести 10 лошадей для возки инструментов на места пожаров. Кроме того, при пожарных инструментах предполагалось ввести в штат должности 6 фурманов (извозчиков) и 2 трубочистов. Во всем остальном штаты полиции Оренбурга и Уфы совпадали.

Подготовленный проект был утвержден Александром I 8 августа 1817 года [16]. Именной указ от 3 сентября 1817 года предписывал новый штат полиции Оренбурга «для надлежащего сведения и исполнения ... препроводить» в Оренбургское губернское правление военному губернатору, министру финансов и исполняющему обязанности министра полиции С.К. Вязмитинову [7, л. 28]. Таким образом, впервые со времени неудачной попытки 1798 года, в Оренбурге был создан достаточно развитый полицейский аппарат.

Следует заметить, что сложности в организации полиции, подобные рассмотренным, испытывали многие губернские города империи. Об этом свидетельствует, в частности, именной указ от 10 января 1818 года «Об устройстве полиции в губернских городах и особенно пожарной части» [17]. На его основе предпола-

лось преобразовать устройство полиции в губернских городах, повысить его эффективность. Для этого губернаторам предписывалось определить каждому губернскому городу оптимальную структуру полиции, составить смету расходов на единовременное устройство и ежегодное содержание полиции, включая постройку в каждой части съезжих домов, приобретение средств пожаротушения. В каждом губернском городе предусматривалось содержание брандмейстера с 2 учениками, обученными обращению с пожарным инвентарем и его ремонту. В последующем предполагалось учредить в городах пожарные команды, укомплектованные из служащих Внутренней стражи.

Во исполнение этого указа исполняющий должность министра полиции велел гражданскому губернатору представить существующее штатное расписание полиции [18]. Но так как штат уфимской полиции, утвержденный в 1816 году, уже в целом соответствовал требованиям указа, существенных изменений в структуре полиции города не произошло.

Приведенный обзор начального этапа становления регулярной городской полиции в Оренбурге и Уфе не является исчерпывающе полным его

описанием. Однако он позволяет с известной степенью обоснованности сделать определенные заключения. Создание относительно развитого полицейского аппарата в этих городах произошло не одновременно – данный процесс продолжался более трех десятилетий. При разработке проектов организации полиции за основу принималась с некоторыми изъятиями мо-

дель, предусмотренная Уставом благочиния. Предложения по устройству полиции Оренбурга и Уфы инициировались военными губернаторами Оренбургской губернии. Наконец, главным сдерживающим фактором развития полиции была хроническая недостаточность городских доходов для содержания необходимого числа полицейских чинов и служащих.

1. Полное собрание законов Российской империи (ПСЗ РИ). Собр. 1. Т. XXI.
2. Российский государственный архив древних актов (РГАДА). Ф. 16. Д. 932. Ч. 1. Л. 10 об. – 11 об.
3. ПСЗ РИ. Собр. 1. Т. XXV. № 18478.
4. ПСЗ РИ. Собр. 1. Т. XXIV. № 18278.
5. Государственный архив Оренбургской области (ГАОО). Ф. 6. Оп. 2. Д. 1319. Л. 9, 10.
6. ГАОО. Ф. 6. Оп. 1. Д. 54. Л. 115.
7. ГАОО. Ф. 6. Оп. 3. Д. 5517. Л. 1 об.
8. ГАОО. Ф. 6. Оп. 1. Д. 363. Л. 1.
9. ГАОО. Ф. 6. Оп. 1. Д. 351. Л. 4-10.
10. Материалы по истории Башкирской АССР. Т. V. М., 1960.
11. ГАОО. Ф. 6. Оп. 3. Д. 2526. Л. 5-6, 9.
12. ГАОО. Ф. 6. Оп. 2. Д. 913. Л. 50-52.
13. ГАОО. Ф. 6. Оп. 3. Д. 4807. Л. 1-9.
14. ПСЗ РИ. Собр. 1. Т. XXXIII. № 26355.
15. История Уфы: краткий очерк / Р.Г. Ганеев, В.В. Болтушкин, Р.Г. Кузеев. Уфа: Башкирское книжное издательство, 1981. 604 с.
16. ПСЗ РИ. Собр. 1. Т. XXXIV. № 26991.
17. ПСЗ РИ. Собр. 1. Т. XXXV. № 27221.
18. ГАОО. Ф. 6. Оп. 3. Д. 6031. Л. 2-3.

Байгутлин Р.И., заведующий кафедрой теории и истории государства и права Института права Челябинского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент

Доровин С.А.

Реорганизация органов западно-сибирской милиции в начале 30-х годов XX века

Переход к командным методам в управлении экономикой повлек за собой изменение структуры, призванной обеспечивать безопасность и порядок в повседневной жизни. На милицию были возложены обязанности, которые до начала 30-х годов считались вспомогательными (осуществление репрессий), в то же время она стала заниматься местным благоустройством, документированием иностранцев, пожарной охраной. Органы власти Сибирского края возлагали на милицию выполнение задач, соответствующих социально-экономической ситуации. Документы свидетельствуют, что «милиция Сибири выступает в роли универсального исполнителя кого хотите: нотариуса, собеса, финконтроля, суда и т.д. Выдает справки на какой угодно предмет и кому угодно» [1].

Освобождение милиции и НКВД в целом от несвойственных функций явилось основанием к упразднению НКВД союзных и автономных республик, что было закреплено Постановлением ЦИК и СНК от 15 декабря 1930 года. Этим

нормативным актом ставилась задача усилить специализацию в управлении отдельными отраслями, входившими ранее в ведение НКВД. Органы милиции выделялись в самостоятельную систему при СНК союзных и автономных республик. С октября 1931 года стали образовываться главные управления милиции. На местах из отделов милиции создавались краевые, областные, городские и районные управления милиции и уголовного розыска при соответствующих исполкомах. 11 февраля 1931 года городские и районные отделы милиции Западно-Сибирского края были переименованы в управления милиции и уголовного розыска при президиумах горсоветов, подчиненных краевому исполнительному комитету, и президиумах райисполкомов, а в июле 1931 года Западно-Сибирское краевое управление милиции и уголовного розыска, насчитывавшее 285 человек, было переименовано в Управление рабоче-крестьянской милиции Западно-Сибирского края, которое осуществляло непосредственное руководство де-

тельностью управлений милиции Ойротской и Хакасской автономных областей, численность которых составляла соответственно 69 и 59 человек. В то же время в связи с указанием Главного управления милиции и уголовного розыска при СНК РСФСР с марта 1931 года во всех краевых и областных центрах городские управления милиции были расформированы. Такое стремление к централизации в управлении милицией снижало эффективность руководства оперативной деятельностью органов. Так, Западно-Сибирскому краевому управлению милиции и уголовного розыска было передано обслуживание г. Новосибирска. Оно было вынуждено руководить пятью городскими отделами, двумя дивизионами ведомственной милиции (1200 человек), адресными столами и тремя сельскими инспекторскими участками. Положительных результатов такая реорганизация дать не могла, поэтому в последующие годы от нее были вынуждены отказаться.

Основным звеном управлений являлись отделения милиции, которые были образованы еще в 1930 году, после выхода Положения об отделении городской рабоче-крестьянской милиции [2] (далее – РКМ). В области охраны обществен-

ного порядка основными обязанностями отделений городов Западной Сибири явились: принятие мер по охране порядка на улицах, в парках, скверах и других общественных местах; осуществление «надзора за порядком в местах публичных зрелищ» (в кинотеатрах, театрах, на спортивных площадках). В связи с увеличением численности населения в сельской местности западно-сибирских районов число отделений милиции в 30-е годы возрастало. В 1932 году из-за насыщенности поселка Сараны спецпереселенцами с учетом его «особых условий» Западно-Сибирским краевым управлением милиции было принято решение «организовать поселковое отделение РКМ. В октябре 1934 года в целях улучшения обслуживания населения города Тюмени и сельсоветов пригородного района городское отделение милиции было реорганизовано в два отделения: одно – для обслуживания города, другое – для обслуживания сельской местности. По той же причине ряд районных отделений милиции Западно-Сибирского края в 1931-1933 гг. был преобразован в окружные управления рабоче-крестьянской милиции (Тарский, Нарымский).

В эти годы функции управлений милиции Западной

Сибири расширились. Для регулирования движения переселенцев при еще существующих городских управлениях милиции в 1930 – начале 1931 годов образовались пересыльные пункты. Из вышеизложенного можно заключить, что в новой общественно-политической и экономической ситуации хозяйственные функции, возложенные на НКВД, перешли на второй план по сравнению с административно-политическими, что и обусловило его ликвидацию. Из его структуры востребованность получили лишь милиция и уголовный розыск как аппараты принуждения против целых социальных групп населения, не вписывающихся в идеологические и политические представления о перспективах развития общества. Поэтому одновременно с Постановлением о ликвидации НКВД союзных и автономных республик было принято Секретное решение ЦИК и СНК «О руководстве органами ОГПУ деятельностью милиции и уголовного розыска», в соответствии с которым Объединенное государственное политическое управление при СНК СССР и его местные органы получили право назначения и увольнения руководящего и оперативного состава, контроля за деятельностью и использованием в своих интере-

сах гласного состава и негласной агентурной сети милиции и уголовного розыска. Таким образом эти органы попали в полную зависимость ОГПУ. Так, органы ОГПУ Тюменского сектора считали, что слабым местом в работе райуправлений рабоче-крестьянской милиции являлось, главным образом, «недостаточное проявление интенсивности в постановке на должную высоту оперативной деятельности, которая выражалась в не разработанности осведомительной сети, в недостаточном качественном подборе, бесплановом нахождении таковой и в отсутствии должного руководства (этой сетью)» [3]. К 1933 году в этом секторе осведомительная сеть включала 1191 человека, кроме того подготовленных к вербовке было 566 человек. Одновременно предписывалось, что органам РКМ необходимо разъяснить «исключительные значения органов ВЧК-ОГПУ в деле отстаивания Октябрьских завоеваний и их укрепления» [4], показать работникам милиции «пример дисциплинированности, оперативности и четкости работы органов ВЧК-ОГПУ, которые необходимы пролетарскому государству в борьбе с классовыми врагами» [4].

В конце 1931 г. подчинение милиции и уголовного

розыска ОГПУ было «легализовано» путем создания в системе ОГПУ Главной инспекции по милиции и уголовному розыску, которая 27 декабря 1932 года была преобразована в Главное управление (ГУ) милиции в составе ОГПУ.

Таким образом, областные и районные отделы находились в подчинении, с одной стороны, органов советской власти – местных исполкомов, с другой – органов ОГПУ в лице особых инспекций (в масштабе области) и инспекторов по милиции и уголовному розыску (в округах и районах). Создание инспекций ОГПУ по милиции и уголовному розыску привело к изъятию из ведения СНК союзных и автономных республик управлений милиции, тем самым была фактически ликвидирована ответственность органов внутренних дел перед местными советами. Даже прокуратура как надзорный государственный орган была лишена возможности контроля за их деятельностью.

Правовые основы организации и деятельности милиции были закреплены в утвержденном СНК СССР 25 мая 1931 года Положении о рабоче-крестьянской милиции, где было определено, что «рабоче-крестьянская милиция является административно-исполни-

тельным органом Советской власти. Основная задача РКМ – охранять революционный порядок и общественную безопасность, необходимые для социалистического строительства» [5]. Ее основными функциями становились наблюдение за проведением в жизнь законов и распоряжений центральных и местных органов власти, регулирующих революционный порядок и общественную безопасность; борьба с преступностью и расследование дел о преступлениях; охрана государственного и общественного имущества, а также обеспечение личной безопасности граждан и сохранности их имущества.

В соответствии с положением милиция делилась на общую и ведомственную. Ведомственная милиция организовывалась на основе соглашения республиканских, краевых, областных органов милиции с государственными органами для специальной охраны отдельных предприятий, сооружений и иного имущества. Ее содержание осуществлялось за счет средств, отпускаемых теми государственными и общественными органами, которые ею обслуживались. В Западно-Сибирском крае такая милиция была сформирована с 1931 года Приказом начальника краевого управле-

ния РКМ [6]. К концу 1931 г. ведомственная рабоче-крестьянская милиция Тюменского управления РКМ состояла из 2-х взводов по 4 отделения в каждом. Ведомственная милиция начала 30-х годов стала единственной структурой, на которой не отразилось стремление к экономии средств, так как рост преступлений против государственной и колхозной собственности поставил перед государством вопрос о сохранности имущества. По Западной Сибири ее штат к 1930 году превышал общесоюзный на 54 % и состоял из 3741 человека.

Обязанность финансового содержания общей милиции Положением от 25 мая 1931 года передавалась от местного бюджета государственному, благодаря чему несколько улучшалось материальное положение работников. Во всех городских и районных управлениях создавались кавалерийские дивизионы, эскадроны, взводы и отделения. К середине 1932 года Тюменский отдельный дивизион состоял из 3-х взводов (по 5 отделений в каждом), где назначался командир, его помощник, политрук, командиры отделений. Дивизион состоял из 100 человек. В декабре 1932 года все кавалерийские взводы были объединены в один взвод.

Таким образом, с принятием общесоюзного положения под объединение милиции и подчинения ее политическому сыску была проведена правовая база, а с передачей ее в состав ОГПУ – ликвидирована система «двойного» подчинения милиции, и окончательно закреплена централизованная система управления органами милиции, не зависящая от местных властей.

Положение о рабочей крестьянской милиции способствовало активизации ведомственного нормативного регулирования различных сторон организации деятельности милицейского аппарата. В данный период вышли такие акты, как «Об урегулировании несения постовой службы», «Об употреблении оружия», началась разработка Положения о прохождении службы в милиции. Должностные лица милиции действовали на основе специально утвержденных для них инструкций, например «Инструкция участковому надзирателю» (по Указу ОГПУ от 26 марта 1934 года все города были разбиты на участки по количеству штатных участковых инспекторов. В Тюмени было 12, а в Тюменском районе – 9 таких участков). В 1931 г. Главным управлением милиции при СНК СССР была принята

инструкция по охране колхозного имущества. Местные органы власти обязывали милицию выставлять посты с целью контроля за вывозом зерна за пределы своего района. Для этого в сельской местности создавалась сторожевая охрана. Инструктирование, наблюдение и проверка несения службы сторожами проводились местными органами милиции. На эту службу возлагалась обязанность оказания помощи участковым инспекторам в выполнении колхозно-совхозных задач.

Однако на деле нередко были случаи, когда работники милиции Западной Сибири отбирали у крестьян не только зерно, но и другие продукты.

Особое место в первой половине 30-х годов занимала административно-надзорная деятельность милиции за выполнением законов и нормативных актов населением. Постановлением СНК РСФСР от 2 июля 1932 года на милицию был возложен административный надзор за соблюдением правил открытия полиграфических предприятий, порядка отпуска и продажи печатных машин, шрифтов, множительных аппаратов. 17 февраля 1932 года Постановлением СНК РСФСР был установлен новый порядок приобретения, хранения и использования охотничьего и

спортивного оружия, боеприпасов к нему, отпуска взрывчатых веществ и детонирующих средств. На милицию были возложены обязанности выдачи соответствующих разрешений и осуществления надзора за соблюдением установленных правил их приобретения и хранения. Постановлением ЦИК и СНК СССР от 27 декабря 1932 года «Об установлении единой паспортной системы по Союзу ССР и обязательной прописке паспортов» и рядом последующих актов в стране была введена паспортная система. На милицию возлагались обязанности выдачи паспортов, прописка и контроль за соблюдением паспортного режима. Созданы были и соответствующие структурные подразделения: паспортные отделы (в областных и окружных управлениях милиции) и подчиненные им паспортные столы (в отделениях милиции районов и городов Западной Сибири). Кроме выполнения чисто технических задач по выдаче паспортов, на милицию возлагалась функция определения «социально чуждых элементов». В крупных городах паспорта не выдавались бывшим капиталистам, дворянам и другим «лишенцам» (лицам, лишенным избирательных прав), эти люди были вынуждены уезжать в небольшие

провинциальные городки, в том числе и в Западную Сибирь, где выявленный «чуждый элемент» составлял в среднем 2,5 % от количества лиц, получивших паспорта. В 1934 году в Западно-Сибирском крае паспорта были выданы 1 074 685 гражданам. Из них 26 867 лиц автоматически были отнесены к «социально чуждым и вредным элементам».

На органы милиции в начале 30-х годов было возложено решение вопросов выдачи виз и контроля за пребыванием иностранцев. В сентябре 1931 года при Уралоблисполкоме с Постановлением Президиума ЦИК СССР от 9 февраля 1931 года было образовано иностранное отделение. При Тюменском райисполкоме и горсовете были созданы иностранные столы. И хотя формально эти иностолы числились при исполкомах, где проводился прием заявлений от иноподданных, фактически вся их работа была сконцентрирована в органах ОГПУ. В приказе полномочного представителя ОГПУ по Уралу, разосланном на места, говорилось: «Вся эта работа ведется от имени исполкома или горсовета, а то, что она фактически ведется органами ОГПУ, – никто об этом знать не должен. В районах и горсоветах (Тобольске, Ишиме), где штатных единиц не положено, работу эту ведет один из сотрудников

РИКа или горсовета по согласованию с местными органами ОГПУ» [7]. Создание иностолов повлекло за собой создание отделов виз и разрешений (ОВИРов). Подобное завуалирование еще раз подчеркивает закрытый и негласный характер деятельности ОГПУ на местах.

Реорганизация центральных органов привела к тому, что в краях и областях вся территория была разделена на межрайонные оперативные секторы милиции. На основании Положения об РКМ и Приказа начальника ГУ РКМ от 16 сентября 1932 года к февралю 1933 года в Западно-Сибирском крае были образованы 5 таких секторов. С 1 декабря 1931 года и до конца 1932 года проходила организация Тюменского межрайонного оперативного сектора РКМ в составе Уральской области. В него вошло 21 районное управление.

На межрайонные секторы милиции было возложено «оперативное, конкретное, приспособленное к условиям данного региона руководство и оказание практической помощи управлениям РКМ городов и районов по борьбе с преступностью и стихийными бедствиями; ведение регистрационно-технической работы; организация и управление школами по подготовке

и переподготовке рядового и младшего начальствующего состава милиции; формирование кавалерийских частей и управление ими; инструктирование и инспектирование управлений РКМ по всем отраслям работы; организация точного учета оперативных заданий райгорорганом милиции с целью наблюдения за их выполнением путем взятия на учет по общей системе контроля» [8].

В августе 1932 года Приказом полномочного представителя ОГПУ по Уралу в целях укрепления управлений рабочей-крестьянской милиции начальники межрайонных секторов РКМ по совместительству были назначены начальниками управлений милиции, а работники межрайсекторов прикреплены к городским и район-

ным управлениям тех мест, где находились резиденции. Начальником Тюменского межрайонного сектора и начальником Тюменского управления рабочей-крестьянской милиции был назначен С.А. Смычагин, а его помощником стал бывший начальник Тюменского управления РКМ Ф.Г. Шпель.

Из вышеуказанного следует, что в начале 30-х годов милиция, не успев сформироваться в самостоятельный государственный орган, призванный обеспечивать порядок и безопасность, оказалась поглощенной другим ведомством, что отразилось на качестве выполнения ее функций и вызвало необходимость организационного объединения этих структур в единую систему с единым руководством.

1. ГАОО. Ф. 28. Оп. 1. Д. 215. Л. 278.
2. Положение о рабочей-крестьянской милиции: постановление Совета Народных Комиссаров от 26 мая 1931 г. // СЗ СССР. 1931. № 33. Ст. 247.
3. ГАТО. Ф. 700. Оп. 6. Д. 3. Л. 4.
4. ГАТО. Ф. 700. Оп. 6. Д. 9. Л. 18.
5. СЗ СССР. 1931. № 12. Ст. 85.
6. ИЦУВД НО. Ф. 4. К. 31. Т. 1. Л. 20-31.
7. ГАТО. Ф. 700. Оп. 6. Д. 4. Л. 2.
8. ИЦУВД НО. Ф. 4. К. 34. Т. 2. Л. 8.

Доровин С.А., преподаватель кафедры оперативно-разыскной деятельности и оперативно-технических мероприятий органов внутренних дел Тюменского института повышения квалификации сотрудников МВД России

Кириллова А.М.

**Ведомственная политика
в подборе руководящих кадров тюменской милиции
в первые годы советской власти
(по архивным материалам ГАСПИТО)**

Празднование 300-летнего юбилея создания в России регулярной полиции стало дополнительным стимулом для всестороннего изучения и анализа многолетнего опыта работы органов правопорядка на территории всей страны. В истории органов внутренних дел Тюменского края еще немало белых пятен. Наряду с сибирской полицией первой половины XIX века, документы которой сосредоточены в Государственном архиве в Тобольске, таким же малоизученным периодом в истории тюменской милиции по-прежнему остается отрезок с конца 1923 г. до августа 1944 г. Это связано с региональными особенностями и объективными трудностями в поиске документов. Многочисленные изменения территориально-организационного подчинения региона (Тюменская губерния, Тюменский округ Уральской области, Обско-Иртышская область с центром в Тюмени, в составе Омской области) приводили к постоян-

ному реформированию тюменской милиции, размыванию ее профессионального кадрового ядра и переезду ведомственных архивов. В настоящее время большинство фондов УМВД России по Тюменской области сформированы и содержат документы с момента образования областного управления в 1944 г. Сроки хранения личных дел сотрудников милиции 20-30-х годов прошлого века давно истекли, а сами дела уничтожены. Относительно короткий срок службы в органах внутренних дел и постоянная ротация кадров также не способствовали сохранению истории подразделений и отдельных личностей. Поэтому основным источником документальных свидетельств тех лет являются не ведомственные, а государственные архивы.

В «Очерках истории тюменской милиции», подготовленных в результате архивно-поисковой работы в фондах Государственного архива Тюменской области (далее – ГАТО)

и Государственного архива социально-политической истории Тюменской области (далее – ГАСПИТО), уделено внимание задачам и функциям милиции далеких 20-х годов, подробно описано, чем она занималась, с кем боролась и какие испытывала трудности [1, с. 28-50]. Однако до сих пор в научной и краеведческой литературе крайне не достаточно материалов о людях, боровшихся с преступностью на Тюменской земле. Для того, чтобы понять, что ими двигало, чем они гордились, почему верой и правдой служили своим идеалам, следует подробнее изучить материалы личных дел ряда руководителей тюменской милиции, хранящихся в партийных фондах ГАСПИТО. При этом особый интерес для исследователей истории милиции представляют документы Тюменской городской контрольной комиссии. Она осуществляла свою деятельность с января 1922 по декабрь 1956 гг., в том числе в период вхождения территории региона в состав Уральской области.

В 2017 г. сотрудники ГАСПИТО сняли гриф секретности с личного дела коммуниста Г.А. Зильвиндера, который с 1927 по 1929 гг. руководил тюменской милицией. Согласно постановлению Президи-

ума Тюменского окружного исполнительного комитета от 8 и 29 декабря 1923 г. был создан административный отдел (далее – Адмотдел) в составе трех подотделов – милиции, угрозыска и собственно административного [1, с. 28]. Начальник Адмотдела являлся одновременно и главой окружной милиции. Именно эту должность занимал Г.А. Зильвиндер в указанное время, а в более поздний период, с мая 1932 по декабрь 1934 гг., был начальником школы Рабоче-крестьянской милиции (далее – РКМ) в г. Челябинске. Многие факты из его биографии приведены в монографии «Челябинская школа милиции: к 90-летию подготовки милицейских кадров на Южном Урале» [2, с. 89-90].

Новые архивные данные позволили уточнить и дополнить важными подробностями его жизнеописание. В собственноручно написанной в сентябре 1929 г. автобиографии Г.А. Зильвиндер упоминает детство и службу в царской армии, а также подробно описывает свой боевой путь под знаменами Октябрьской революции [3, л. 4]. Говоря о своей семье, Зильвиндер прямо указывает, что его отец – крестьянин, а не служащий, как считалось ранее. Родившись в 1898 г. в городе Калвария, Г.А. Зиль-

виндер провел первые 16 лет своей жизни на Западной окраине Российской империи в Сувалкской губернии. Окончив в 1909 г. гимназию, работал сначала помощником уездного землемера, а с 1912 г. – землемером. С началом Первой мировой войны в 1914 г. он поступил вольноопределяющимся в Виленский запасный батальон, окончил Иркутское военное училище и был произведен в прапорщики, а потом постепенно дослужился до чина капитана.

О смене своих политических взглядов Зильвиндер написал следующее: «Октябрьская революция меня застала в госпитале, в 1918 году я был назначен на должность командира полка в г. Симбирск, в том же году был назначен командующим всеми отрядами, оперирующими на Сызранском направлении против белогвардейцев» [3, л. 4].

Его военная карьера в Красной армии развивалась еще более стремительно. 23 августа 1918 г. Г.А. Зильвиндер назначается командиром Сунгурского 3-го Симбирского стрелкового полка, помощником Симбирского Губвоенрука, а 30 декабря – комендантом Симбирска. Следующие строки автобиографии свидетельствуют о его активном участии в

особенно жестоких и кровопролитных событиях: «В 1919 году был назначен командующим всеми отрядами по усмирению Сингилеевского восстания*, в 1919 году был назначен командиром 1-го рабочего полка. В 1920 году был командиром отряда особого назначения, в июле месяце участвовал против белогвардейцев в Павлодарском районе Омской губернии» [3, л. 4].

Продолжив службу на сибирской земле, в марте 1921 г. он назначен инспектором для поручений при Сибирском полковом округе, а 3 декабря того же года – командиром 1-го Сибирского сводного отряда по борьбе с бандитизмом в Сла-

* Сенгилеевское восстание – одно из крупных крестьянских восстаний против большевиков в России. Происходило на территории пяти уездов Симбирской и Самарской губерний в марте-апреле 1919 г. Общая численность восставших составляла около 150 тысяч человек. Главная причина: Декрет о продразверстке от 11 января 1919 г., согласно которому у крестьян стали отбирать хлеб, оставляя лишь прожиточный минимум и посевной фонд зерна. Началось в селе Новодевичьем Сенгилеевского уезда, когда пришедший в очередной раз за хлебом отряд красноармейцев был разоружен, а представители большевистской власти в селе низложены.

вгородском и Павлодарском уездах. В 1922 г. Г.А. Зыльвиндер направлен в распоряжение командования частей особого назначения (ЧОН), а в 1923 г. «назначен для пользы службы командиром ЧОН Тюменской губернии» [3, л. 4].

В 1924 г. он был начальником продовольственной базы Сибири, где демобилизовался и назначен на должность заведующего Окрстрахом, а в 1927 г. – начальником административного отдела Тюменского округа Уральской области.

Несмотря на все боевые заслуги перед советской властью, чин капитана царской армии будет неоднократно ставиться в укор Зыльвиндеру на протяжении всей его служебной биографии. Например, согласно акту от 25 февраля 1928 г. члены группы легкой кавалерии при городском комитете ВЛКСМ при обследовании ряда вопросов в городской и ведомственной милиции отмечали, что «Зыльвиндер бывший штабс-капитан член ВКП(б) и служит начальником милиции округа. Николаев начальник школы милиции беспартийный, белогвардейский офицер. Петухов служит начальником Адмोटдела, член ВКП(б) бывший сын попа» [3, л. 6].

Записи подобного содержания часто встречаются

в документах тех лет. Например, в заявлении начальника Тюменской городской милиции А.А. Колешука в Бюро Тюменского окружного комитета ВКП(б) от 28 января 1929 г. подчеркивается: «Начальником окружной школы милиции служит бывший белый офицер Николаев, следы нагайки которого сейчас сохранились на спине гражданина Осипова, сотрудника уголовного розыска» [3, л. 11].

Особый интерес для понимания атмосферы тех лет представляет протокол заседания партийной ячейки окружного административного отдела по проверке Г.А. Зыльвиндера, члена ВКП(б) с 1919 г. И в настоящее время в системе органов внутренних дел немало комиссий, например аттестационная, в рамках заседания которых товарищи по службе могут задавать сотруднику вопросы, касающиеся различных сторон его жизни, как семейной, так и общественной. Но сегодня трудно себе представить, чтобы неудобные вопросы задавались руководителю подразделения его подчиненными. В советское время ВКП(б), а затем и КПСС обладала конституционно-закрепленной руководящей и направляющей функцией, имела четкое

организационное построение, начиная с партийных ячеек на каждом предприятии и учреждении, заканчивая Центральным комитетом. Товарищи по партии проводили проверки всех членов своих ячеек, не взирая на чины и заслуги. Поэтому не удивительно, что в протоколе проверки Зыльвиндера зафиксированы 38 вопросов четырех его подчиненных-коммунистов: Рыкова, Курчаткина, Урусова и Головкова [3, л. 4-5].

Заданные в произвольном порядке они больше напоминают перекрестный допрос или проверку на полиграфе, пусть и без специального оборудования. Тематика вопросов в полной мере соответствовала духу времени и касалась практически всех сторон жизни. Так, товарищей интересовала теория социализма и возможность его построения в Индии и Китае, общественные нагрузки и количество приобретенных облигаций внутреннего займа. Предметом обсуждения становились личные привычки, семейный уклад и возможные коррупционные риски. Например, такие:

Вопрос (далее – В). Правильно ли Вы уволили своего кучера?

Ответ (далее – О). По рационализации нам было нужно одного кучера сократить, у нас

было их два, один с 9-летним стажем, его оставили, а второго сократили.

В. Скажите, по каким причинам Вы выселили из квартиры гр. Калинина, не заявляли ли Вы ему, что Вы – начальник округа?

О. Это я не заявлял, а в отношении квартиры вопрос я уладил с тактом.

В. Получал ли деньги за самогона?

О. Нет.

В. Куда деваете конфискованные дрова?

О. Продаются с торгов [3, л. 4].

Не обошлось и без вопросов, касающихся непосредственно служебной деятельности. Свои успехи в улучшении аппарата милиции Зыльвиндер сформулировал в трех пунктах: скидка квартирной платы, школа, военный городок. О школе и ее руководстве мы упоминали ранее, военный городок, скорее всего, был ее тренировочной площадкой. А вот о скидке квартирной платы для сотрудников милиции в размере 10 % следует рассказать подробнее. С целью решения вопроса по обеспечению жильем подчиненных Зыльвиндер с января 1928 по январь 1929 гг. по своей инициативе арендовал у тюменского Горкомхоза дом по улице Садовой, 15. Отчет-

ность по дому как рачительный хозяин вел лично. О судьбе сэкономленных средств начальник Адмотдела ответил, что «постановили сдать в МОПР*», а я не согласен, потому что нужно сдать их на руки, а сами пускай сдают в МОПР» [3, л. 5].

Еще несколько вопросов касалось особенностей комплектования личного состава отдела и характеристик стиля его работы:

В. Почему текучесть большая?

О. Иногда поступают такие типы, которых приходится через два дня увольнять.

В. Как делаешь классовой подбор сотрудников?

О. При подборе согласовываю вопрос с Окружкомом, с ячейкой.

В. Почему слабо шла у Вас самокритика?

О. По-моему у нас ставились вопросы.

В. И были ли перегибы в работе?

О. Даже были недогибы.

В. Бюрократизм у Вас в учреждении не замечается?

О. Я не замечал [3, л. 5].

В ходе проверки обсуждались и мировоззренческие вопросы, а также привычки Зильвиндера и увлечения.

По итогам заседания постановили Г.А. Зильвиндера «считать проверенным» и дать ему строгий выговор «за покупку в “Союзхлебе” муки при наличии таковой на рынке» [3, л. 5].

Кроме того, следует отметить, что в указанный период был недопустим «зажим критики» со стороны сотрудников из числа руководящего состава. Относительно этого вопроса в деле содержится справка, выданная 17 октября 1929 г., председательствующим Ф.Г. Шапелем: «Зильвиндер Г.А. за все время пребывания в Ячейке милиции и в должности начальника Административного отдела – начальника милиции округа ко всем клиентам и подчиненным ему по службе лицам относился вежливо и чутко. С его стороны бюрократического отношения к службе нет и случаев зажима или самокритики замечено не было, а наоборот он по этому вопросу всегда выступал на собраниях, как на партийных, так и на профессиональных, указывая на необходимость самокритики, применяя ее не взирая на лица и является сторонником хорошей здоровой самокритики» [3, л. 16]. Реше-

* МОПР – Международная организация помощи борцам революции, коммунистическая благотворительная организация, созданная в 1922 году по решению Коминтерна.

нием Президиума Тюменской окружной контрольной комиссии ВКП(б) 18 октября 1929 г. объявленный строгий выговор был оставлен в силе. Кроме того, было принято решение просить Окружной комитет ВКП(б) перевести Г.А. Зильвиндера на другую работу по его специальности. Речь шла о профессии землемера, которую он оставил более 15 лет назад, с начала Первой мировой войны.

Личные и профессиональные качества Г.А. Зильвиндера, его обширные знания и богатый опыт практической работы были востребованы в органах внутренних дел Уральской области. Вскоре он был переведен по службе начальником 4-й Свердловской школы НКВД. Но если бы это своевременно не произошло, в Тюмени его, скорее всего, исключили бы из членов ВКП(б). Такое предложение, наряду с еще семью пунктами, содержалось в выводах партийной комиссии, озвученных и утвержденных на заседании Бюро Тюменского горкома ВКП(б) 30 января 1930 г. Речь шла о «классовой линии в штрафной политике как орудии экономического наступления на капиталистические элементы города и деревни». Критикуя бывших руководителей административного отде-

ла Зильвиндера и Петухова, комиссия сформулировала несколько принципиальных подходов к работе милиции в этом направлении. В частности, предлагалось:

1) Классовую линию в штрафной политике проводить таким образом, чтобы основная тяжесть суммы штрафов легла на плечи капиталистических элементов (торговцев, частных предпринимателей, крупных домовладельцев, лиц свободных профессий, кулаков и пр.). Эти социальные категории должны штрафоваться в значительно большем размере, чем до сих пор. Рабочие, служащие, крестьяне (бедняки-середняки) должны штрафоваться в меньшем размере и после использования всех предупредительных мер.

2) Своевременно взимать штрафы с правонарушителей, не допуская никаких отсрочек в платежах классово-чуждым элементам.

3) Партиячке решительно бороться с извращением классовой линии аппарата адморганов, своевременно разоблачать оппортунистические дела на основе развертывания пролетарской самокритики в ячейке и профсоюзе [4, л. 79].

Очевидно, что классовый подход в тот период стал учитываться не только в штрафной

политике, а информация о его применении милицией и ее добровольными помощниками, членами общества содействия РКМ – Осодмила, получила широкое распространение среди населения. Этим обстоятельством воспользовались субъекты с преступными наклонностями, пытающиеся под видом общественных помощников милиции ограбить продавцов продовольствия. Согласно сводкам происшествий за июнь-июль 1932 г., только за одну неделю в Тюмени на местном базаре дважды задерживались граждане, совершившие указанные преступления. 29 июня «за присвоение звания должностных лиц» задержаны 25-летний Гудович В.А. и 16-летний Пахтусов П.А., оба безработные, Гудович – бывший работник омской милиции. Имея при себе поддельные удостоверения членов Осодмила, они производили аресты на местном рынке. Преступники были вооружены, при задержании у них изъято два револьвера с семью боевыми патронами. Спустя три дня, 2 июля, там же был задержан Куценко Н.П., 18 лет, рабочий, «занимавшийся нахальным отбиранием хлеба и денег у продавцов хлеба». Куценко также выдавал себя за члена Осодмила и агента оперативной группы милиции. В июле

того же года оба уголовных дела были направлены в Народный суд для привлечения виновных к ответственности [5].

Дальнейшую судьбу Г.А. Зыльвиндера можно проследить по материалам государственных архивов Перми. Именно в этом городе он стал жить после увольнения в феврале 1937 г. по болезни на пенсию, работал с марта того же года помощником директора мединститута и госуниверситета по административно-хозяйственной и финансовой части. В феврале 1938 г. Г.А. Зыльвиндер был арестован НКВД по обвинению в «причастности к разведывательным органам одного из иностранных государств». Согласно протоколу допроса, опубликованному в 2005 г. [6, с. 65-66], он перечислил города, где проживал в 30-х годах и занимаемые должности. С начала 1930 г. по май 1932 г. Г.А. Зыльвиндер возглавлял школу старшего командного состава рабоче-крестьянской милиции в Свердловске. С мая 1932 по декабрь 1934 гг. – начальник школы РКМ в Челябинске. В 1935 г. – руководил отделом РКМ города Златоуста, с начала 1936 по 20 февраля 1937 гг. был начальником управления РКМ Ойротской автономной обла-

сти, город Ойрот-Тура (ныне Горно-Алтайск). За отсутствием состава преступления в декабре 1938 г. уголовное дело в отношении Г.А. Зильвиндера было прекращено.

Примерно в это же время в течение полугода под следствием находился и А.А. Колешук, 1900 г. рождения. В своем ранее уже упомянутом заявлении в Бюро Тюменского окружкома ВКП(б) в январе 1929 г. он оспаривал решение начальника Адмотдела о снятии его с работы по решению окружной контрольной комиссии. При этом приводил девять причин конфликта с Зильвиндером, а также факты из своей биографии, давая нескромную оценку своей профессиональной деятельности. В органы внутренних дел он пришел в феврале 1923 г. после чистки рядов милиции по направлению Ялуторовского уездного комитета РКП(б) как крестьянин и демобилизованный из Красной армии: «В течение почти шести лет работу в милиции я выполнял безукоризненно. Имею несколько поощрений и благодарностей по службе. В 1925 году я поставил на должную высоту работу Ново-Заимского района милиции, в 1926 Тюменского района милиции, в 1927 году работу Шатровского района мили-

ции. Райисполкомы и райкомы партии дадут вам обо мне соответствующий отзыв. Работал в 1928 году в Тюменской городской милиции, где тоже есть значительные улучшения в работе против прошлых лет, в смысле лучшего подбора работников, поднятию их работоспособности и технической подготовки» [3, л. 12-13].

Поскольку на заседании комиссии трое товарищей подтвердили проявления бюрократизма и протекционизма со стороны Колешука, он писал, что «если даже принять за факт эти незначительные случаи, так разве справедливо лишать меня вовсе работы в милиции, того дела в которое я вошел со всей своей трудоспособностью и искренним желанием поставить его на должную высоту» [3, л. 13].

В итоге А.А. Колешук остался работать в милиции. Но спустя пять лет, 29 января 1934 г., окружная комиссия по чистке партии приняла решение в отношении А.А. Колешука, члена ВКП(б) с 1919 г.: «как обюрократившегося, оторвавшегося от масс, не выполняющего решений партии и правительства, своим канцелярско-бюрократическим руководством допустившего осложнения классово-революционной бдительности аппара-

та милиции из членов ВКП(б) исключить» [7].

Однако опытных кадров в милиции категорически не хватало, поэтому А.А. Колешук и в этот раз остался в строю, в тридцатые годы, согласно материалам музея УМВД России по Тюменской области, возглавлял Ямальский окружной и Тюкалинский отделы милиции Омской области. Вскоре после назначения начальником Ялуторовского районного отдела милиции был арестован. Через полгода был освобожден, работал в Ялуторовском исполнительном комитете, откуда ушел на пенсию. Умер в 1965 г. в Пятигорске.

Возвращаясь к вопросу о руководстве школы милиции при окружном административном отделе, которая располагалась в Тюмени в 1929 г. по адресу: улица Володарского, дом 7 [4, л. 78], следует отметить, что в настоящее время не установлена дальнейшая судьба офицера царской армии Николаева. С декабря 1928 г. по март 1931 г. начальником школы милиции при окружном административном отделе был Ф.Г. Шапель.

Его личное дело также рассматривалось в январе-феврале 1934 г. Тюменской городской контрольной комиссией и содержится в фондах

ГАСПИТО. Ф.Г. Шапель родился в 1896 г. в Минской губернии в семье крестьянина-бедняка. С 10-летнего возраста помогал отцу в своем хозяйстве и «работал поденно у помещиков Кирсановского и Регеневич, зарабатывая от 10 до 50 копеек в день» [8]. 7 августа 1915 г. Ф.Г. Шапель был принят в царскую армию и с декабря был на Германском фронте под Барановичем. Окончив в феврале 1916 г. полковую пулеметную команду, он был назначен наводчиком пулемета системы Максима и произведен в ефрейторы, а в январе 1917 г. – в младшие унтер-офицеры, «служил в старой армии до окончания ее развала» [8].

7 марта 1918 г. Ф.Г. Шапель добровольно вступил в ряды Красной армии в 1-й Смоленский революционный отряд в должности командира пулеметного взвода. 12 мая того же года он с первым батальоном и 12-ю пулеметами стоял в заградительных отрядах по борьбе со спекуляцией на разных станциях железной дороги Смоленской и Тамбовской губерний.

В своей автобиографии Ф.Г. Шапель следующим образом отразил момент вступления в партию: «В августе месяца 1918 года весь Смоленский отряд был переброшен на подавление восстания Тамбовского

уезда*. Во время ликвидации восстания нами была обнаружена группа в числе 5 человек красноармейцев Сахаровского отряда зверски изрубленных восставшими бандитами, в том числе был распят на столбе комиссар Сахаровского отряда, которому восставшие бандиты живому отрезали язык, уши, выкололи глаза и на груди у него вырезали «Земля, воля и свобода». В этот момент начальник нашего отряда около группы красноармейцев, зверски убитых бандитами, собрал митинг и обратился к нам с призывом в ответ на бандитский террор, взамен погибших лучших большевиков за дело Октября вступить в партию ВКП(б). В этот момент я вступил в ряды ВКП(б) и 14 октября 1918 года получил партбилет» [8].

Начиная с 1918 г. до конца Гражданской войны Ф.Г. Ша-

пель участвовал в боях со станции Анновки Воронежской губернии до города Темрюк на побережье Азовского моря. Занимал должности: командира пулеметного взвода – 1918 г., начальника батальонной, а затем полковой пулеметной команды – 1919 и 1920 гг. Получил два тяжелых и одно легкое ранение. В декабре 1921 г. дивизия была переброшена на Латвийскую и Польскую границы, где он командовал ротой до демобилизации в августе 1923 г. из рядов Красной армии по болезни.

С 13 октября 1923 г. Ф.Г. Шапель был направлен Тюменским губернским комитетом ВКП(б) на работу в Рабоче-крестьянскую милицию. Начиная свою работу с должности агента 2-го разряда уголовного розыска. В течение двух лет с октября 1925 г. был председателем местного комитета окружного административного отдела. В октябре 1927 г. он был назначен политруком школы резерва милиции, в феврале 1928 г. – начальником ведомственной милиции, с декабря того же года возглавил школу милиции при окружном административном отделе.

Дело Шапеля рассматривалось контрольной комиссией в связи с неоднократными заявлениями курсанта 3-й Ураль-

* Относительная близость Тамбовской губернии к центру и ее удаленность от фронтов предопределили широкий размах деятельности продотрядов, что вызывало у местного крестьянского населения сильное недовольство. Население Тамбовщины ответило коммунистам активным вооруженным сопротивлением. В 1918 году в восстаниях и партизанском движении против большевиков, продотрядов и комбедов участвовало до 40 тыс. человек.

ской областной школы милиции Бородулина И.Я., обвинявшего Шapelя в излишних придирках, несправедливом отношении к себе, а также в манипулировании местной партийной ячейкой. В своем объяснении на имя уполномоченного контрольной комиссии при партийной ячейке окружной милиции Шapelь опровергает домыслы и подозрения нарушителя дисциплины Бородулина. При этом он описывает распорядок дня школы и порядок распределения курсантов после ее окончания: «Школа в район курсантов не посылает, а посылает в распоряжение начальника Адмотдела для использования таковых согласно даче оценки испытательной комиссии» [4, л. 93].

Следует признать, что товарищи по партии разобрались с ситуацией и не пошли на поводу у кляузника, объявив ему взыскание. Решением городской контрольной комиссии члену ВКП(б) Бородулину И.Я. «поставлено на вид за созданную в школе склоку во время его нахождения там» [4, л. 96].

Ф.Г. Шapelь продолжал службу в милиции. В марте 1931 г. он был назначен начальником Тюменского районного управления милиции, в октябре 1932 г. – помощником начальника сектора по горо-

ду Тюмени. В декабре 1933 г. Ф.Г. Шapelь возглавил Управление Рабоче-крестьянской милиции города Лысьва Уральской области. К тому моменту за добросовестную службу в органах РКМ он имел 7 наградений, в том числе боевым оружием – браунингом системы Коровина. Сведений о его дальнейшей судьбе в настоящее время не имеется, их еще предстоит установить.

Порой любая, даже совсем незначительная, деталь может быть ключом для открытия новых значимых фактов. Именно так и произошло при подготовке очерка о деятельности Обско-Иртышского областного управления и Тюменского городского отдела милиции. Множество официальных документов 1934-1937 гг., содержащихся теперь в фонде 700 ГАТО, – приказов, справок, докладов и характеристик подчиненных – подписывал А.А. Полуяхтов [1, с. 50-60]. Одним из немногих документов, касающихся личности начальника, была справка о составе семьи, направленная им 26 мая 1937 г. в командный отдел Омского областного управления милиции [9].

В своей автобиографии от января 1924 г. в одном из четырех личных дел, находящихся на хранении в ГАСПИТО, А.А. По-

луяхтов указал, что родился в 1894 г. в семье крестьянина-бедняка деревни Москвиной Камышловского уезда Екатеринбургской губернии, и определил свою профессию как хлебопашец.

С февраля 1915 г. А.А. Полуяхтов был призван в «Николаевскую» армию и зачислен в 57-й Запасный батальон, по окончании учебной команды получил назначение на должность отделенного командира, позднее был произведен в старшие унтер-офицеры и назначен командиром взвода, прослужив на этой должности до Февральской революции 1917 г. 15 мая 1917 г. был отправлен на фронт в г. Двинск и назначен комвзводом в 96-й Омский полк, в котором был избран членом Полкового комитета и председателем полковой контрольной комиссии. В партию большевиков А.А. Полуяхтов вступил в армии 23 сентября 1917 г., и его партийная работа «выражалась в агитации и пропаганде среди солдат с призывом свержения власти Керенского. С наступлением Октябрьского переворота был выбран командиром батальона и ликвидируя батальон вернулся на родину» [10].

Семейный архив младшего сына А.А. Полуяхтова сохранил фотографии и доку-

менты, касающиеся боевого пути отца на полях Гражданской войны, где он командовал одним из трех батальонов Добровольческого 1-го Крестьянского Коммунистического стрелкового полка «Красные орлы» и получил два тяжелых ранения.

О своем участии в Гражданской войне он написал следующее: «По прибытии на родину 2-го февраля 1918 года, я приступил к организации боевой дружины, которую и удалось наберечь из пролетарского элемента в количестве 54 человек. Одновременно с этим занимал должности: Ильинского Волвоенкома, члена Волисполкома, председателя фракции Большевиков и начальника дружины. При занятии местности чехами, я с указанной дружиной влился в ряды Красной Армии, в которой и находился с 12 июля 1918 года до 1922 года. Занимал должности комсостава от комвзвода до вридкомполка, на фронте был около двух лет в 253 Полку Красных Орлов, находясь в непрерывных боях, и был ранен два раза» [10].

Рассказ о событиях тех лет содержится в дневнике боевого друга А.А. Полуяхтова – Ф.И. Голикова, знаменосца полка «Красные орлы». Именно в те годы он вел ежедневный дневник, куда

заносил наиболее интересные впечатления и описывал взволновавшие его события. Впоследствии Ф.И. Голиков стал маршалом СССР, дважды возглавлял Главное разведывательное управление РККА, командовал войсками Воронежского фронта в годы Великой Отечественной войны. В 1962 г. он опубликовал свой дневник, где неоднократно упомянут его боевой товарищ Полуяхтов. Записки молодого человека ярко иллюстрируют то, с чем на каждом шагу приходилось сталкиваться бойцам полка «Красные орлы» – в первую очередь, с жестокостью – как со стороны белогвардейцев, так и со стороны яростно боровшихся с ними красноармейцев. При этом возможности быть третьей стороной и не участвовать в кровопролитных сражениях не было ни у кого. Подтверждением этому является запись в дневнике Ф.И. Голикова о расправе над пленным на станции Селянка: «На вид Степанову лет сорок. <...> О себе рассказывал охотно: кадровый офицер, воевал против немцев, попал в плен. После плена вернулся домой, хотел жить тихо-мирно: на попечении старики-родители, которые едва сводят концы с концами. Но был мобилизован адмиралом Колчаком и при-

нял присягу. После этого верой и правдой служил белой власти. <...>

Кавалеристы зарубили офицера. Это – война, а белогвардейский капитан – враг. Из-за таких, как он, гибли и гибнут наши бойцы.

Может быть, у Степанова и небогатые родители. Но сам он проданся буржуазии, готов биться за нее до последнего. Он люто ненавидит нас. Дай ему волю – шомполами бы всех засек» [11, с. 54-55].

Отсутствие жалости и сострадания к врагу, привычное отношение к смерти присутствуют и в заметках автора со станции Антрацит: «Отошел я недалеко от станции. Собираю ягоды и вдруг неожиданно наткнулся на тела убитых. Присмотрелся – белые офицеры. Жалеть-то их я, конечно, не жалею. Но прогулка испорчена» [11, с. 27].

Более эмоционально он описывает злодеяния белогвардейцев: «Жену комбата 3 полка "Красных орлов" товарища Жукова – Наталью Алексеевну бросали в тюрьму. Даже то обстоятельство, что она беременна, не остановило извергов: ее жестоко избивали, четыре раза с детьми выводили на расстрел и сослали в Тобольск. Недавно на Каменском заводе рабочие хоронили Таисию Полухину, рас-

терзанную белогвардейскими бандитами. Товарищ Полухина не была коммунисткой. Вся ее вина в том, что она в 1918 году, зарабатывая на жизнь, шила белье для красноармейцев. Такого "преступления" колчаковцы не могли простить. За несколько дней до своего бегства они схватили Таисию Полухину, глумились над ней, терзали, обрубали пальцы, а потом убили» [11, с. 146].

Эти цитаты из воспоминаний Ф.И. Голикова – товарища А. Полуяхтова по оружию – дают достаточно полное представление о том, какими событиями была наполнена боевая молодость бойцов-коммунаров.

Службу в милиции А.А. Полуяхтов начал в январе 1923 г. заместителем (помощником), а затем начальником милиции г. Камышлова, в ноябре 1923 г. назначен заместителем начальника Екатеринбургской окружной милиции. В 1925 г. четыре месяца был заместителем начальника Челябинской окружной милиции. С августа 1925 г. в течение девяти лет в Тобольске возглавлял окружной административный отдел, окружное и районное управления милиции. Награжден в 1932 г. именным оружием, знаком и званием «Почетный милиционер» [12, л. 1, 2]. В марте 1934 г. А.А. Полуяхтов

был назначен начальником отдела наружной службы управления милиции Обско-Иртышской области с центром в Тюмени. После ликвидации областного управления с декабря 1934 до августа 1937 г. возглавлял Тюменский городской отдел РКМ. Следует отметить, что в число приоритетных задач его как руководителя входили борьба с малограмотностью работников милиции и повышение их профессиональной подготовки [13, с. 44], несмотря на то, что сам Полуяхтов согласно данным его личных дел окончил 3 класса сельской школы и школу среднего комсостава в Красной армии [10].

После ухода в отставку А.А. Полуяхтов несмотря на подорванное здоровье работал внештатным инструктором горкома партии, в 1939 г. был избран депутатом Тюменского городского совета депутатов трудящихся. В годы Великой Отечественной войны работал секретарем бюро первичной партийной организации номерного завода, заместителем председателя Исполкома Тюменского городского совета депутатов по местной промышленности и промкооперации, начальником контрольно-учетного бюро [1, с. 75]. 15 июля 1941 г. на заседании бюро Горкома ВКП(б) был утвержден

командиром Тюменской добровольной дружины народного ополчения [12, л. 15].

Как уже указывалось, при подготовке данной статьи были использованы документы ГАСПИТО, рассекреченные в 2017 г. и не публиковавшиеся ранее в научной литературе. Обобщая все выше процитированные материалы, нельзя не отметить высокий эмоциональный накал и пафос при написании официальных документов тех лет. Степень достоверности сведений, указанных в автобиографиях, также довольно высока, так как указание неверных данных о себе жестоко наказывалось. Например, самому известному начальнику Тюменской губернской милиции – К.Г. Желтовскому, руководившему ею в период формирования в 1919-1922 гг., Партколлегией по Омской области 11 апреля 1937 г. был объявлен строгий выговор с занесением в учетную карточку «за скрытие от партии службы в белой армии и неискренность». И только 17 лет спустя, 28 мая 1954 г., бюро Тюменского горкома КПСС вынесло решение «просить Тюменский обком КПСС о снятии с Желтовского данного партийного взыскания» [14].

Рабоче-крестьянская советская милиция как пра-

воохранительный орган представляла из себя, в первую очередь, оружие классовой борьбы. Не умаляя ее основного предназначения как государственного инструмента охраны общественного порядка и борьбы с преступностью, следует подчеркнуть, что классовый характер милиции был ярко выражен в вопросах комплектования руководящих кадров.

Похожие моменты в биографиях четырех человек позволяют сделать вывод о ведомственной кадровой политике в подборе сотрудников на руководящие должности в рассматриваемый период:

Во-первых, это социальное происхождение. Только дети рабочих и крестьян могли претендовать на руководящие посты в милиции.

Во-вторых, руководитель в обязательном порядке должен был быть членом партии большевиков. Документы, хранящиеся в фондах ГАСПИТО, свидетельствуют о том, что партийные комитеты контролировали работу милиции и ставили ей конкретные задачи для исполнения.

В-третьих, служба в царской армии не являлась препятствием для продвижения по карьерной лестнице в милиции, если после революции человек

лично участвовал в Гражданской войне и в подавлении массовых крестьянских выступлений противников власти большевиков. Иными словами, клятва верности подписывалась кровью врагов советской власти.

В-четвертых, низкий образовательный ценз. Гимназическое образование Г.А. Зильвиндера и знание им наряду с

русским трех языков (немецкий, польский, латышский), было, скорее, исключением из правил.

В-пятых, не имели значения национальность сотрудника и место его рождения. Государству, провозгласившему пролетарский интернационализм одной из основ своей политики, идеи национализма были чужды.

1. Очерки истории тюменской милиции / под ред. В.А. Иоголевича. Тюмень: Тюменский институт повышения квалификации сотрудников МВД России, 2015. 167 с.
2. Челябинская школа милиции: к 90-летию подготовки милицеских кадров на Южном Урале / под ред. В.А. Иоголевича. Челябинск: Челябинский юридический институт МВД России, 2010. 311 с.
3. ГАСПИТО. Ф. 4. Оп. 13. Д. 525.
4. ГАСПИТО. Ф. П-8. Оп. 1. Д. 3.
5. ГАСПИТО. Ф. П-8. Оп. 1. Д. 79. Л. 128, 140, 143, 146, 148.
6. Немцы в Прикамье. XX век: сб. док. и мат. В 2-х т. Т. 1. Архивные документы. Кн. 2. Пермь: Пушка, 2005. № 332.
7. ГАСПИТО. Ф. 23. Оп. 1. Д. 9. Л. 23.
8. ГАСПИТО. Ф. П-8. Оп. 2. Д. 1297.
9. ГАТО. Ф. 700. Оп. 2. Д. 11. Л. 30.
10. ГАСПИТО. Ф. 35. Оп. 2. Д. 25. Л. 8.
11. Голиков Ф.И. Красные орлы (Из дневников 1918-1920 гг.). М. Наука, 1959. 108 с.
12. ГАСПИТО. Ф. П-7. Оп. 4. Д. 698.
13. История подготовки кадров для органов внутренних дел в Тюменском регионе: монография / под ред. В.А. Иоголевича. Тюмень: Тюменский институт повышения квалификации сотрудников МВД России, 2016. 167 с.
14. ГАСПИТО. Ф. П-124. Оп. 3. Д. 9024. Л. 10.

Кириллова А.М., главный специалист ученого совета Тюменского института повышения квалификации сотрудников МВД России

Крючков В.В.

История становления рязанской милиции в первые годы советской власти

10 ноября 2017 г. исполнилось 100 лет со дня создания рабоче-крестьянской милиции. На протяжении почти целого века советская, а затем и российская милиция выполняла важные функции по защите населения от преступных посягательств. Поучительный опыт работы, а также преемственность традиций правоохранительной деятельности обуславливают актуальность обращения к теме становления советской милиции.

Рабоче-крестьянская милиция (далее – РКМ) была создана в результате Великой Октябрьской социалистической революции 1917 г. II Всероссийский съезд Советов юридически закрепил образование Советского государства и ликвидацию Временного правительства и его органов, в том числе и органов милиции. Соответственно, РКМ пришла на смену «народной милиции» Временного правительства.

Большевики, в том числе В.И. Ленин, руководствовались в своих преобразованиях классовым подходом. Поэтому первоначально милиция представ-

лялась им как самооборона пролетариата. В своих знаменитых «Апрельских тезисах» к докладу «О задачах пролетариата в данной революции» от 4 апреля 1917 года, написанных еще до прихода к власти, В.И. Ленин ставил задачу «устранения полиции, армии, чиновничества». Поэтому РКМ воспринималась как первый шаг к упразднению профессиональной полиции, а в дальнейшем – и к отказу от постоянной армии, передаче их функций непосредственно вооруженному народу (трудящимся). Само наименование «милиция» подчеркивало близость к интересам народа, разрыв со старой полицией и жандармерией, служившими символами старого порядка.

Милиция должна была осуществлять диктатуру пролетариата, то есть применять насилие к свергнутым классам в случае оказания ими сопротивления. Характерными являлись комментарии Л.Д. Троцкого по поводу применения насилия со стороны милиции, когда ее подконтрольные большевикам формирования создавались летом 1917 г., то есть до прихода пар-

тии к власти: «Печать обвиняла милицию в насилиях, в реквизициях и незаконных арестах. Несомненно, что милиция применяла насилие: именно для этого она и создавалась. Преступление ее состояло, однако, в том, что она прибегала к насилию по отношению к представителям того класса, который не привык быть объектом насилия и не хотел привыкать» [1, с. 406].

10 ноября 1917 г. НКВД принял постановление «О рабочей милиции», которое стало юридической основой создания советской милиции. Дословно постановление гласило:

«1. Все Советы Рабочих и Солдатских Депутатов учреждают рабочую милицию.

2. Рабочая милиция находится всецело и исключительно в ведении Совета Рабочих и Солдатских Депутатов.

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

4. Настоящее Постановление ввести в действие по телеграфу» [2].

Вскоре юридическим завершением ликвидации прежней народной милиции Временного правительства стало упразднение 5 декабря 1917 г.

Главного управления по делам милиции МВД Временного правительства.

Первоначально милицеские органы не имели штатной структуры и были фактически добровольческими формированиями. Около года после этого милиции как государственной организации не существовало. Шел процесс становления, в том числе преобразования милиции бывшего Временного правительства. Местные советы создавали и поддерживали собственные милицеские отряды. Это было связано с надеждами на мировую революцию. Однако постепенно стало ясно, что система охраны правопорядка не может существовать и эффективно функционировать, будучи набором самостоятельных добровольческих отрядов.

Коллегия НКВД РСФСР 10 мая 1918 года приняла решение о том, что «милиция существует как постоянный штат людей, исполняющих специальные функции» [3]. Соответственно, 15 мая 1918 г. в губисполкомы было направлено телеграфное распоряжение об организации штатной рабоче-крестьянской милиции. С этого момента начинается перевод милиции на профессиональную основу.

Эту тенденцию подтвердил 1-й Всероссийский съезд

председателей губисполкомов и заведомыми управления исполкомов, проходивший 30 июля – 1 августа 1918 г. На нем было принято решение об организации штатной государственной милиции. В документах съезда говорилось: «Признавая невозможным всеобщее вооружение всего населения в настоящий момент крайнего обострения классовой борьбы как в городе, так и в деревне и ощущение общей нужды на местах в постоянном аппарате, для поддержания революционного порядка, охраны Советской власти и отстояния дорогих завоеваний революции Съезд признает необходимым организацию Советской рабоче-крестьянской милиции» [4].

В Рязани рабоче-крестьянская милиция была создана 5 декабря 1917 г. В ее ряды принимали лиц, достигших 21 года, грамотных, пользовавшихся избирательным правом, в основном рабочих и крестьян. Это были выходцы из низов прежнего общества. Многие из них слабо представляли особенности работы милиции и имели низкий образовательный ценз. Условия службы были тяжелыми ввиду роста преступности и многочисленных антисоветских мятежей, необходимости выполнять разнообразные поручения орга-

нов советской власти, заниматься военной подготовкой. Основным источником существования служил красноармейский паек, который выдавался с перебоями. Не хватало оружия, боеприпасов, бумаги. Форменной одежды было недостаточно, она не обновлялась, и через два года 80 % ее пришли в негодность [5, с. 130]. Прослужившие в таких условиях около года сотрудники уже считали себя ветеранами.

Основными проблемами являлись пассивное несение службы, прогулы, опоздания, незаконное использование больничных листов, задержки с выходом на работу из отпуска, самовольное оставление постов, невыполнение приказов, пьянство, взяточничество. Часть сотрудников несла службу без оружия, в смешанной одежде. Отдельные милиционеры занимались торговлей, причем некоторые – в форменном обмундировании. Все это снижало авторитет сотрудников милиции в глазах граждан, деморализовывало самих милиционеров и, в конечном итоге, способствовало росту преступности. Многие нарушители дисциплины оправдывали свои поступки, ссылаясь на сложившиеся обстоятельства («злой рок нас попутал выпить спирту», «по роковым стечениям обстоя-

тельств ... меня уволили со службы» и т.п.). Другие, уловив особенности советской идеологии, подчеркивали свое трудовое происхождение, тяжелое материальное положение семьи, спекулировали на нехватке кадров, демонстративно заявляли о верности революции.

Большую роль в становлении милиции региона сыграли первый начальник Управления рязанской губернской милиции А.П. Мельников, партийные инструкторы А.Ф. Александров и И.Ф. Нефтерев. Они всецело подчинили ее компартии, укрепили кадры, дисциплину и структуру. К концу ноября 1918 г. в Рязанской губернии были созданы губернское управление милиции, губернское отделение уголовного розыска, управление городской милиции Рязани, управления уездной милиции, в 1919 г. – железнодорожная, в 1920 г. – водная и промышленная милиция.

На командные должности назначались в основном коммунисты. В подразделениях обязательно создавались партийные ячейки. От всех милиционеров требовалось подтвердить свою приверженность советской власти. Велась борьба с теми сотрудниками, которые заявляли, что не вмешиваются в политику. Бывших царских полицейских открыто называли «бельмом на

глазу», отмечалось, что «когда <...> чины полиции будут удалены, тогда переродится милиция» [6, л. 57 об.]. Однако к реализации этой установки подходили взвешенно, поскольку часть сотрудников из числа бывших полицейских передавала милиционерам положительный опыт борьбы с преступностью. Так, бывший начальник сыскальной полиции С.Ф. Баулин читал лекции по розыску преступников и продолжил служить в рязанском уголовном розыске после окончания Гражданской войны [5, с. 76].

Большое внимание уделялось разъяснительной работе. Характерным образчиком являются приказы начальника рязанской городской милиции С.А. Колесникова. Так, в приказе от 9 декабря 1919 г. по поводу фактов взяточничества со стороны сотрудников милиции отмечалось: «Взяточничество, это есть самое большое преступление в свободной Республике, человек, который берет взятку <...> есть предатель трудящихся... Пусть <...> каждый тов. милиционер знает, что если он берет взятку, то этим он продает трудящихся всего мира, и пусть у каждого из тов. милиционеров будет совесть свободного гражданина».

Приказы начальника губрозыска Афанасьева апелли-

ровали к чести и чувству долга сотрудников: «В окрестностях города Рязани стали совершать дерзкие преступления <...> известные воры-рецидивисты: Кучин, Балашов, Колотовкин, Петька под кличкой «Гусар» <...> Нам, сотрудникам губрозыска, стыдно и позорно допускать, чтобы они могли вить гнезда и развивать корень зла: грабежи, убийства, насилия мирного населения, которое страшно запугано <...> Приказываю не пропускать ни одной ночи, чтобы не проверять притоны и все места, где скрывается та банда».

Начальник Губмилиции А.П. Мельников сопровождал разъяснениями приказы об увольнении: «Т. Цихос принят на службу быть не может, ввиду того, что его прямая обязанность идти на помощь всем гражданам, а если его просит советский рабочий, то тем более, а он этого не понимает» [7, л. 168].

Руководство Губмилиции постоянно проводило проверки подразделений милиции. Почти после каждой из них издавались приказы с перечислением всех выявленных недостатков. Практиковались и личные обходы. Например, в ходе одного из них 13 ноября 1918 г. А.П. Мельников обнаружил в помещении горотдела четыре мешка ржи, происхождение

которой сотрудники не могли объяснить. В другом подразделении выяснилось, что у многих сотрудников нет оружия, из-за чего милиционеры обсуждали возможность коллективного отказа от выполнения своих обязанностей. Мельников лично направился на склад, отобрал 32 револьвера, боеприпасы и под угрозой трибунала приказал немедленно вооружить постовых. Во время обходов внимание обращалось на внешний вид сотрудников, порядок и чистоту в помещениях.

Под руководством Губмилиции в подразделениях началось регулярное чтение лекций. Помимо основ криминалистики изучались программа компартии и требования к нравственному облику сотрудников. Проводились лекции, разъяснявшие, какие поступки позорят звание советского милиционера, в том числе лекции, направленные на то, чтобы сотрудники «не входили бы ни в какие сделки с торгашами» [7, л. 332]. С 1920 г. открылись губернские милицейские курсы, где к вопросам идеологического воспитания и дисциплины подходили особенно строго. Внезапная проверка, проведенная в сентябре 1921 г., показала, что эти меры принесли свои плоды. «На курсах комсостава всюду видим образцо-

вый порядок, за исключением отсутствия пирамид для постановки винтовок», – отмечалось в приказе. Еще в двух подразделениях рязанской городской милиции положение было признано удовлетворительным (дежурный милиционер «вполне уясняет свои обязанности и имеет приличный и бодрый вид»), тогда как в двух других – неудовлетворительным [8, л. 111-112 об.].

Велась борьба против грубости. В приказах выносились порицания начсоставу и канцелярским служащим за грубое обращение с рядовыми милиционерами. От сотрудников, дежуривших в увеселительных местах, требовалось вести себя культурно, подавая пример простым гражданам. По циркуляру Главмилиции от 25 января 1919 г. при входах во все управления милиции Рязанской губернии были установлены ящики с надписями «для жалоб на действия милиции». Все неанонимные жалобы фиксировались в журнале, и по ним проводилось дознание. Если сигнал подтверждался, то оповещение о результатах расследования вывешивалось над ящиком [9, л. 27].

Широкий резонанс получали известия о гибели сотрудников. Одним из первых героев стал начальник спас-клепиков-

ской милиции И.П. Таманский, убитый мятежниками в 1918 г. Он был похоронен на набережной г. Рязани вместе с другими павшими борцами за советскую власть. Над могилой был поставлен памятник с их именами. В селе Городище Спаского уезда погиб милиционер Ф.И. Тюнин, на станции Проня – Шишкин. В Михайловском уезде погибли 12 милиционеров, один из которых, М.П. Бехтин, целый день в одиночку отстреливался от мятежников. Стойкость этих людей ставилась в пример другим сотрудникам милиции.

В приказах отмечались успехи рязанской милиции в борьбе с преступностью: разгром банды Рогожкина, разоблачение крупных хищений на железнодорожной станции Рязань, раскрытие громкого убийства семьи Ковригиных в Рязани и аналогичного преступления в селе Алканово. Серебряными часами были награждены С. Баулин, В. Эскаревский, В. Третьяков, С. Мельников [5, с. 118]. «За аккуратное отношение к службе» объявлялась благодарность милиционерам конного отряда, активно боровшимся против торговли в неустановленных местах. В пример всем сотрудникам ставился поступок помощника началь-

ника милиции первого района г. Рязани Кузьминского. В ночь с 12 на 13 марта 1919 г. он задержал воз с мясом, на которое отсутствовали документы. Хозяин воза предлагал взятку в размере 1000 рублей, однако Кузьминский составил протокол, зафиксировав и попытку подкупа. Действия милиционера характеризовались как «честные и достойные советского работника».

Пропагандировалась идея преданности милиционеров советской власти и коммунистической партии. Так, в пример ставилась милиция Пронского уезда за ее активное участие в подавлении антисоветского мятежа. Подчеркивалось, что милиционеры проявили стойкость в тот момент, когда в ходе боя растерялась часть Красной Армии. Как образцовые оценивались действия сотрудников милиции г. Рязани по тревоге 7 ноября 1918 г. Несмотря на праздничный день, отряд в 48 человек был собран за 2,5 часа и прибыл на вокзал для отправки в Москву. При этом все милиционеры выразили готовность подавить контрреволюционные выступления [10, л. 41-41 об].

К провинившимся сотрудникам применяли общественные порицания, штрафы, аресты, увольнение из орга-

нов. Одной из мер воздействия было взятие персональных подписок относительно того, что сотрудники не будут брать взятки, совершать другие должностные преступления. В отделениях милиции были заведены «красные» и «черные» доски. На первые заносили имена отличившихся сотрудников, на вторые – тех, кто получил взыскание. Такая наглядность оказывала большое воздействие на личный состав.

При этом обозначились различия в подходах к воспитательной работе. Начальник гормилиции С.А. Колесников предъявлял сравнительно мягкие требования к личному составу, больше полагался на призывы к сознательности сотрудников. Начальник Губмилиции А.П. Мельников был сторонником более жестких требований, последовательно добивался их выполнения и часто отказывал в ходатайствах о восстановлении на работе. Возникший между Мельниковым и Колесниковым конфликт завершился смещением последнего.

Таким образом, воспитание личного состава советской милиции в первые годы советской власти строилось на основе идей коммунизма при руководящей роли коммунистической партии. Сотрудников воспитывали в духе социаль-

ной справедливости, готовности прийти на помощь всем гражданам, особенно трудящимся. Прививались высокие мотивы деятельности, развивались чувства чести и профессиональной гордости. Последовательно культивировались бескорыстие, честность, смелость, пунктуальность, решительность, вежливость. Уже в первые месяцы советской власти зародилась традиция воспитания личного состава на положительных и отрицательных примерах из работы сотрудников милиции. Устано-

вилось почитание павших милиционеров. Попустительский стиль руководства, пусть даже основанный на революционной романтике, был недопустим. При этом, как показала практика, идеологические установки большевиков позволяли использовать в своих интересах специалистов, служивших ранее в царской полиции. В завершение следует отметить, что опыт становления советской милиции в известной мере может быть применен в условиях трансформации органов внутренних дел.

1. Троцкий Л.Д. История русской революции. М., 1997. Т. 1. 464 с.
2. О рабочей милиции: постановление НКВД РСФСР от 28 окт. 2017 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Об организации советской рабоче-крестьянской милиции (инструкция): постановление НКВД РСФСР от 13 окт. 1918 г. // Библиотека нормативно-правовых актов Союза Советских Социалистических Республик. URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_376.htm (дата обращения: 15.03.2018).
4. История МВД России. 1917 – 1930 // Сайт МВД России. URL: https://мвд.рф/history/1917_1940 (дата обращения: 15.03.2018).
5. Перов И.Ф., Кузнецов М.В. История рязанской милиции. Т. 1. Рязань, 2000. 174 с.
6. Государственный архив Рязанской области (ГАРО). Ф. Р-2145. Оп. 1. Д. 10. Св. 2.
7. ГАРО. Ф. Р-2145. Оп. 1. Д. 18. Св. 2.
8. ГАРО. Ф. Р-2145. Оп. 1. Д. 54.
9. ГАРО. Ф. Р-2145. Оп. 1. Д. 19^в. Св. 2.
10. ГАРО. Ф. Р-2114. Оп. 1. Д. 10.

Крючков В.В., начальник кафедры социально-гуманитарных дисциплин Рязанского филиала Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат исторических наук, доцент

Пинигин М.Г.

Распространение власти административно-полицейских органов на представителей коренных народов Западной Сибири

Полиция как специализированный орган государственной власти создавалась на территории России постепенно, полицейские органы учреждались первоначально в столицах, крупных городах и лишь спустя десятилетия в сельской местности. Полиция постепенно брала под свой надзор различные слои населения России, начиная от жителей Санкт-Петербурга и заканчивая представителями покоренных народов. Родоначальник российской полиции Петр I не отождествлял полицию с органом правопорядка и видел в ней структуру, которая занималась бы всем внутренним управлением в городах. По этой причине деятельность полиции должна была поддерживать не только благочиние и безопасность, но и обеспечивать благосостояние подданных. В связи с этим представляют интерес взаимоотношения полиции с инородцами, проживавшими на территории Западной Сибири.

После присоединения Сибири к Российскому государ-

ству неминуемо встал вопрос об управлении коренным населением. Территорию Западной Сибири населяли татары, остяки (ханты), вогулы (манси), бухарцы и другие народы, которые вели полуоседлый, а чаще кочевой образ жизни. Специфика жизнедеятельности покоренных народов требовала нетрадиционных подходов к управлению ими.

Вовлечение коренных народов Сибири в правовые отношения с русским населением проходило медленно. Ведение замкнутого хозяйства и редкие встречи с чужестранцами обусловили то, что, являясь подданными царя, представители вогулов и остяков отличались тем не менее по своему статусу от иных сословий, которые существовали в европейской части России. Процесс распространения российских законов и власти государственных органов на местное население проходил постепенно, что замедляло процесс оформления инородцев в отдельное сословие.

В XVI-XVIII веках местное покоренное население рассматривалось русским правительством исключительно как источник пополнения казны. Основные нормативные акты той эпохи, касающиеся инородцев, закрепляли, главным образом, систему ясачного сбора, то есть размер и сроки уплаты натурального налога [1, № 1526]. Царское правительство не вмешивалось во внутренние дела общин, а порядок внутри покоренных народов обеспечивался властью местных князьков.

Принятое в 1649 году Соборное уложение содержало в себе положения, касающиеся взаимоотношения царской власти и ясачного населения. В частности, этим документом закреплялась власть царя на все земли и угодья, где обитали инородцы, а также допускалось использование местных обычаев в правоприменительной деятельности.

Частые злоупотребления чиновников во время сбора ясака приводили к столкновениям, в том числе и с применением военной силы, между сборщиками дани и местным населением. Такие стычки имели место на протяжении всей истории колонизации Сибири, что вынуждало правительство (чаще на декларативном уровне) запрещать местным чинов-

никам и казакам притеснять представителей покоренных народов.

В Наказе Тобольскому воеводе князю Черкасскому от 1 сентября 1697 года наряду с традиционными обязанностями, которые вменялись воеводам европейской части России, также указывалось, чтобы «сибирским ясачным людям насильства, и налоги и тесноты никакой не было» [1, № 1594].

Местное население не могло долгое время не соприкасаться с русскими. Важнейшим идентифицирующим фактором того времени являлась принадлежность к православной вере. И первоначально российские законы были распространены на инородцев, перешедших в православие. В соответствии с Указом 1740 года проводился массовый перевод в православную веру. Среди новокрещенных избирался староста, который рассматривал незначительные гражданские споры с суммой иска от 1 до 10 рублей. Пересмотр решений осуществлялся воеводой. Таким образом, первые органы, учрежденные из представителей местного населения, начинают инкорпорироваться в систему существующей власти, а органы волостного управления стали создаваться по общероссийскому образцу.

Последствием принятия православия для инородцев было подчинение представителей покоренных народов власти воеводской канцелярии. Стоявшие во главе уездов сибирские воеводы обладали обширной властью, включая военную, финансовую, полицейскую и судебную. В середине XVIII века в Тюменской воеводской канцелярии было девять повытий (направлений деятельности): разрядное, крепостных дел, денежное, судебных и розыскных дел, подушное, хлебное, счетное, соляное и ясачное. Последнее и занималось вопросами взаимоотношений с местными племенами.

30 сентября 1782 года на территории Западной Сибири были введены в действие Учреждения для управления губерний Всероссийской империи [2] – важнейший акт екатерининской эпохи, которым одновременно проводилось в жизнь несколько реформ: местного управления, полицейская, судебная и другие. В России повсеместно учреждались органы городской и земской полиции.

Целью реформы было разграничение судебной и административной сферы с выделением из последней дел казенного интереса [3, с. 384]. В соответствии с Учреждениями об управлении губерний в

уездах создавались новые полицейские органы – Нижние земские суды, состоящие из капитана-исправника и двух-трех заседателей. К обязанностям Нижнего земского суда относились поддержание порядка, контроль за исполнением законов, приведение в действие решений правлений, палат, контроль за торговлей, поимка беглых, а также функции строительного, противопожарного надзора и другие. В Сибири этот орган осуществлял надзор и за коренными народами.

В европейской части России капитан-исправник и заседатели выбирались из местных дворян, а в Сибири в связи с отсутствием помещичьего землевладения члены Нижнего земского суда назначались губернским правлением из отставных офицеров и крестьян, в том числе и ясачных [4]. С учреждения Нижнего земского суда местное оседлое население было подчинено власти земской полиции.

Неопределенность статуса инородцев в сословной системе России, а также необходимость более тщательного их фискального контроля со стороны государства явились причиной разработки и принятия в 1822 году Устава об управлении инородцев [5]. Хотя данный акт в полной мере никогда

не действовал, так как не мог охватить всего многообразия жизнедеятельности местных народов, он явился результатом систематизации всего законодательства в данной области и оформил инородцев в сословной иерархии.

Местное инородческое население впервые было разделено на разряды (всего их было три), для каждого из которых определялся особенный характер взаимоотношений с административно-полицейскими органами.

Первый разряд включал в себя оседлые народности, постоянно проживающие в городах и селах. К ним относились бухарцы, а также крещеные и некрещеные татары. Они приравнивались в правах к остальному податному населению России. С 1824 года все оседлые инородцы были обращены в крестьянское сословие, освобожденное от рекрутской повинности.

Ко второму разряду относились все кочевые инородцы, которые занимались звериным и рыбным промыслом и в небольших объемах хлебопашеством (вогулы и остяки). В зависимости от времени года они меняли места своего проживания. Кочевые инородцы освобождались от рекрутской повинности, в уголовном поряд-

ке они преследовались лишь за совершение наиболее тяжких преступлений. Остальные споры с их участием рассматривались в порядке искового (гражданского) судопроизводства. Они не могли отлучаться от мест своего жительства на расстояние более 500 верст.

Третий разряд составляли бродячие инородцы, которые освобождались от земских и губернских повинностей. К этой группе были отнесены самоеды Березовского уезда [Цит. по: 6, с. 111-112].

Представители первого разряда (оседлые инородцы) были подчинены органам волостного управления, которые создавались по образцу общероссийских и действовали под началом старосты. Староста, а также избираемые десятские в своей деятельности подчинялись Нижнему земскому суду (сельская полиция), приводили к исполнению его решения и информировали о состоянии дел в вверенной волости.

Кочевые инородцы (второй разряд) формировали свои органы управления, которые отличались рядом особенностей. Каждое стойбище, или улус, в котором насчитывалось не менее 15 семей, создавало родовое управление, которое состояло из старосты и одного или двух помощников. Должность старосты

могла быть выборной или наследственной. Родовое управление осуществляло сбор податей, правосудие по незначительным категориям споров, приводило решения суда в силу и выполняло полицейские функции (задержание преступников, обеспечение спокойствия и безопасности, миграционный контроль).

Несколько стойбищ (улу-сов) подчинялись инородной управе, которая состояла из головы (должность являлась выборной или наследственной), двух выборных и письмо-водителя. Инородные управы контролировали соблюдение законов и местных обычаев, способствовали сбору податей, обеспечивали порядок и благочиние, вели розыск.

Родовые управления и инородные управы находились в подчинении Нижнего земского суда, которому обязаны были докладывать о совершенных преступлениях, падеже скота, незаконной продаже хмельных напитков.

Организация власти у третьего разряда (бродячие инородцы, или ловцы) была регламентирована слабо ввиду их удаленности от русских поселений. Устав предписывал лишь избирать старосту (князца), который лично общался с Нижним земским судом (не посредством писем, как иные органы).

Общий контроль за органами управления инородцами был возложен на земскую полицию. Кроме того, на полицию возлагалась обязанность давать разрешение на отлучку далее 500 верст от стойбища, тогда как иные органы (родовые управления, инородные управы) давали кочующим устные разрешения на посещение городов или сел, находящиеся на расстоянии не более ста верст.

Законодательство ограничивало появление полицейских чиновников в стойбищах кочующих народов и связывало такое право только с необходимостью ревизии порядка для управления (что имело очень широкое толкование), следствий, сбора податей и надзора за порядком на ярмарках. Однако в силу различных причин данные требования не исполнялись.

При осуществлении полицейских функций в отношении инородцев Нижний земский суд имел некоторые ограничения. Перечень преступлений, по которым преследовались инородцы, ограничивался возмущением (недовольством), умышленными убийствами, грабежами, разбоями и фальшивомонетничеством. Однако в случае совершения кочевым или бродячим инородцем преступления в городе или селе, то есть за пределами ареала сво-

его жительства, он нес ответственность по общим законам [7].

Следствие и розыск также осуществлялись с некоторыми ограничениями. При их проведении капитан-исправник или заседатель имел право задерживать преступников, обвиняемых в совершении тяжких преступлений. За незначительные проступки полицейским чиновникам запрещалось отлучать кочевников от промыслов. Для проведения допросов и очных ставок инородцы могли быть отлучены от своих стойбищ на срок не более шести дней.

Следствие надлежало осуществлять на основе установленных обрядов и порядка, а правосудие по гражданским делам – на основе степных законов и обычаев.

Данное положение явилось серьезной преградой в деятельности полиции. Устав об управлении инородцами 1822 года закрепил положение о том, что кочующие и бродячие инородцы живут по своим собственным законам и обычаям. В дальнейшем предполагалось создать свод инородческих обычаев и законов, однако данная работа, продолжавшаяся более тридцати лет, не была завершена.

Ревизия Березовского земского суда выявила значи-

тельные нарушения прав инородцев, обусловленные в том числе незнанием со стороны полицейских служащих местных обычаев. Проводивший проверку коллежский советник Оболенский в качестве причин выделял следующие: 1) инородческие обычаи, в связи с соприкосновением и сближением с русскими, уничтожаются или изменяются; 2) остяков, самоедов и вогулов сорок шесть родов, из коих каждый судится по своим обычаям и преданиям [Цит. по: 6, с. 135].

Существенной проблемой для полиции также являлось нераспространение на местное население многих актов полицейского законодательства. В качестве меры предлагалось разработать и принять Устав о полицейской расправе над инородцами [Цит. по: 6, с. 137], однако этот шаг не был сделан.

Взаимоотношение земской полиции с коренным населением Западной Сибири имело ряд особенностей. У кочевых и бродячих инородцев существовали свои органы управления, в деятельность которых органы регулярной полиции практически не вмешивались, ограничиваясь осуществлением розыска и следствия по наиболее тяжким преступлениям. Поддержание безопасности

основывалось на авторитете и власти местного правителя, который традиционно являлся и старостой. При осуществлении розыска и следствия запрещалось отлучать кочевников на длительное время. Это объяснялось особенностями среды обитания инородцев, укладом их жизни и необходимостью особого к ним отношения в силу их малочисленности.

1. ПСЗ РИ. Собр. 1. Т. III. № 1526.
2. ПСЗ РИ. Собр. 1. Т. XX. № 14392.
3. Тарасов И.Т. История русской полиции и отношение ее к юстиции // Юридический вестник. 1884. № 3. С. 383-411.
4. Пинигин М.Г. Создание земской полиции в Тюменском уезде // Научные исследования высшей школы: сб. науч. тр., тез. докладов и сообщений на итог. науч.-практ. конф. Тюмень: Тюменский юрид. ин-т МВД России, 2000. С. 22-23.
5. ПСЗ РИ. Собр. 1. Т. XXXVIII. № 29126.
6. Сословно-правовое положение и административное устройство коренных народов Северо-Западной Сибири (конец XVI – начало XX века): сб. правовых актов и док. / ред.-сост. А.Ю. Конев. Тюмень: ИПОС СО РАН, 1999. 238 с.
7. ПСЗ РИ Собр. 2. Т. XII. № 10381.

***Пинигин М.Г.**, доцент кафедры теории государства и права и международного права Института государства и права Тюменского государственного университета, кандидат юридических наук*

Фирсов И.Ф.

Основные функции органов милиции Тюменского региона в годы их становления и развития

Создание милиции в Тюменском регионе проходило в чрезвычайно трудных условиях. Заканчивалась Гражданская война, однако колчаковские войска еще не были уничтожены и вели военные действия. Какие разнообразнейшие функции возлагались в это сложное время на органы милиции, можно составить представление по следующим эпизодам. Назначенный в сентябре 1919 г. начальником Ялуторовской уездной милиции Григорьев писал в своем докладе в губернское управление милиции об ожидаемом приближении к Ялуторовску колчаковской армии, которая отступала на восток под натиском войск командарма В.К. Блюхера. Ревком и все его отделы были эвакуированы в село Шатрово (ныне Курганская область), а самому Григорьеву с помощником и несколькими милиционерами пришлось остаться для «подбора новой рабочей силы в целях укрепления позиций». Как начальник милиции Григорьев вынужден был взять на себя функции и начальника жилищного,

продовольственного и земельного отделов ревкома. В городе не хватало продовольствия, и служащие управления милиции выдавали гражданам разрешение на выезд в ближайшие волости для приобретения продуктов и хлеба, распределяли квартиры, дрова, принимали лошадей от воинских частей и раздавали их беднякам [1].

Милиции также приходилось выполнять функции, возлагаемые обычно на конвойные команды. В связи с этим Главмилицией в октябре 1921 г. был издан приказ, разграничивающий функции конвойных команд и органов милиции. В обязанность милиции входило сопровождение заключенных по уездам и волостям вне пределов установленных маршрутов конвойных команд, например, по территории волости в народный суд. Во всех остальных случаях милиция не должна была принимать на себя функции, возложенные на конвойную стражу.

На городских милиционеров была возложена обязанность оказывать содействие

органам социального обеспечения в ликвидации нищенства и попрошайничества. Так, вместе с отделом социального обеспечения Тобольского Военно-революционного комитета в январе 1920 г. органы милиции осуществляли мероприятия, направленные на прекращение нищенства, направляли нетрудоспособных лиц, занимающихся выпрашиванием милостыни, в специальные распределители, больницы, богадельни [2]. «Управление милиции предписывает Вам принять самые решительные меры к прекращению появления на улицах г. Тобольска нищих, при появлении же этих людей на улицах задерживать их через часовых или каким-либо другим способом и отправлять в отдел социального обеспечения», – значилось в приказе начальника городской милиции, разосланном по районным управлениям г. Тобольска.

В условиях ожесточенной борьбы с интервенцией и внутренней контрреволюцией преступность наносила значительный вред государству, и задачи по борьбе с ней были поставлены перед милицией сразу же после ее образования. Главное управление милиции в июле 1920 г. потребовало от местных органов милиции очистить страну от наиболее опас-

ных преступников – рецидивистов. Губернское управление в соответствии с указаниями Главного управления милиции принимало конкретные меры к усилению борьбы с уголовной преступностью и правонарушениями. Об этом свидетельствует приказ начальника губмилиции № 82, изданный в сентябре 1920 г. и разосланный по всем уездным управлениям: «Приказываю установить самый строгий надзор за всеми преступными элементами и их сообщниками, укрывателями и квартирами, а также за сбытчиками краденых вещей – для целей очистки вверенного Вам уезда от воров-рецидивистов, находящихся без определенных занятий. Принять самые энергичные меры к изловлению наибольшего количества упомянутых преступников. При получении настоящего приказа немедленно провести неделю ловли преступников и результаты сообщить в Тюменский отдел губрозыска» [3].

Следует отметить, что борьба с уголовной преступностью в годы военного коммунизма и Гражданской войны имела свои особенности. Бытовала идея отрицания права, законодательства, кодексов как категорий сугубо буржуазных, практиковалось привлечение к ответственности на основании

«революционного правосознания», когда во внесудебном или судебном порядке «потенциально опасных» для советской власти лиц лишали свободы даже без совершения ими преступления. В связи с этим становится понятным смысл объявления «недели ловли воров»: меры социальной защиты применялись, например, к ранее судимым лицам независимо от отсутствия в данный момент каких-либо признаков их преступной деятельности. Целью подобных мероприятий была изоляция опасного уголовного элемента, формально не уличенного в конкретных преступлениях. Такая постановка вопроса вызывалась высоким уровнем преступности. Так, согласно данным управления Тюменской городской милиции только за две недели, с 16 сентября по 1 октября 1919 г., по городу Тюмени милицией были зарегистрированы 3 убийства, 2 кражи со взломом, 13 простых краж [4]. Масштабы преступности в отдельных уездах были также весьма крупными. В 1920 г. милицией одного Ишимского уезда были арестованы более 70 уголовных преступников, в том числе за убийство – 26 человек [5]. В условиях хозяйственной разрухи уровень преступности неуклонно возрастал. В том же

Ишимском уезде только за два месяца, с 1 декабря по 1 января 1922 года, были совершены 15 убийств, более 180 краж [6].

Практика привлечения к ответственности социально опасных элементов во внесудебном порядке продолжала существовать и после окончания Гражданской войны, а в Уголовный кодекс была включена статья, предусматривавшая «опасное состояние», на основании которой можно было привлекать к уголовной ответственности без предъявления конкретного обвинения. В дальнейшем рамки применения института опасного состояния бали расширены. С ноября 1923 г. как социально опасные элементы в концентрационный лагерь могли быть помещены лица, не имеющие определенных занятий, содержатели всякого рода притонов, торговцы наркотиками, драгоценными металлами, спиртом и т.п., профессиональные контрабандисты, незарегистрированные посредники в торговле и подрядах, спекулянты черной биржи.

В начале 20-х годов в структуре преступности значительное место занимали имущественные преступления, кражи составляли до 90 % всех преступлений. Чрезвычайно высок был уровень вооруженных ограблений, убийств. С 24 июня по

1-е декабря 1921 г. губернской милицией были раскрыты 23 вооруженных ограбления, 182 убийства, 540 краж (45 крупных и 496 мелких), задержано 108 конокрадов и 98 воров-рецидивистов.

В 1922 г. уровень преступности еще более вырос, в Губрозыск поступило 1964 заявления о совершенных преступлениях. Были совершены 24 убийства, 344 простые кражи, 182 кражи со взломом, 1131 кража лошадей и крупного рогатого скота, 14 карманных краж, 3 случая скупки и продажи краденого, 14 покушений на убийство, 6 грабежей и разбоев, 4 вооруженных разбоя, 6 вооруженных ограблений, 21 случай незаконного хранения оружия, 2 кооперативные и организованные кражи, 129 случаев расхищения народного достояния [7]. К концу 1922 г., как отмечал в одном из своих рапортов в Губмилицию начальник Тобольской милиции С. Седых, уровень уголовной преступности как в городах, так и в уездах был чрезвычайно высок. Получила распространение профессиональная преступность, преступления стали совершаться не преступниками-одиночками, а организованными группами, которые производили нападения преимущественно в ночное вре-

мя. Убийства, грабежи, разбой были для них обычным делом. Борьба с такой организованной преступностью была чрезвычайно трудна, поэтому с целью оказания содействия милиции и угрозыску в борьбе с бандитскими шайками в Тобольском уезде была сделана попытка организовать охрану с привлечением населения, поочередно выставляя наряды граждан на каждые пятые сутки, от 1 до 6 человек в зависимости от величины населенного пункта.

Работники милиции Тюменской губернии стояли на страже государственной собственности, решительно пресекая попытки хищения государственного и общественного имущества. Так, командующий войсками Ишимской группы Рябков в мае 1920 г. издал приказ следующего содержания:

«В последнее время замечается порча и уничтожение кабеля телефонной сети в г. Ишиме. Это безусловно дело рук шайки хулиганов.

В дальнейшем во избежание подобных явлений приказываю:

1. Возложить охрану телефонной и телеграфной сети в городе Ишиме на самих граждан и на милицию.

2. Вся ответственность за порчу вышеуказанной сети ложится на граждан.

3. Домкомы должны устанавливать ночное дежурство граждан по кварталам.

4. Преступники, застигнутые на месте преступления, должны быть арестованы и препровождены в штаб группы по адресу ул. Луначарского, 5 для предания суду по законам военного времени.

5. Суду предаются также и граждане, не усмотревшие в своем квартале уничтожения или порчи линий» [8].

Зимой 1923 г. в губернии приняли массовый характер хищения укладочных материалов, снеговых щитов и другого железнодорожного имущества. Органы милиции и уголовного розыска оказывали содействие администрации железных дорог в расследовании этих хищений, розыске и задержании виновных [9, с. 3].

С 1 ноября 1922 г. по 1 марта 1923 г. Тюменской горезездной милицией были расследованы 20 убийств (и 4 – предотвращено), 59 крупных, 535 мелких и 48 карманных краж, 37 случаев покупки краденого, 31 случай мошенничества, 1 случай изнасилования. Было задержано 4 человека за грабежи, 58 человек – за кражи и 15 человек – за карманные кражи, 5 человек – за мошенничество, 2 – за изнасилование, 20 воров-рецидивистов [10, л. 36].

За этот же период в целом губернской милицией было раскрыто 38 убийств, 437 крупных краж и 1640 мелких, 930 карманных краж и 1780 конокрадств [11].

В 1923 г. среди уголовных преступлений на первом месте по-прежнему стояли кражи и убийства. Управлением Ишимской уездной милиции лишь за полгода, с 1 мая по ноябрь, было принято к производству 646 дел, в том числе 546 дел по кражам, 42 – по убийствам [12]. Чрезвычайно широкое распространение получили кражи скота и конокрадство, а борьба с этим видом преступлений занимала весьма значительное место в работе милиции и губрозыска губернии. Практически не проходило ни одного дня без поданных в административные учреждения губернии заявлений о краже скота. В условиях индивидуального крестьянского хозяйства, когда лошадь являлась единственной тягловой силой, конокрадство наносило огромный вред, иногда крестьяне оставались совершенно без лошадей. Конокрадству особенно были подвержены г. Тюмень и уезд, откуда краденные лошади переправлялись в другие губернии. Распространению этого типа преступлений способствовало отсутствие единой формы

документов на лошадей и высокий спрос на них. Кроме того, за кражу лошади полагалось довольно скромное наказание – год или два заключения, что к тому же не всегда исполнялось благодаря частым амнистиям.

В январе 1923 года в Тюмени и уезде было совершено 68 краж скота, феврале – 36, марте – 106, апреле – 42. Из них было раскрыто в январе – 27 случаев, феврале – 16, марте – 37, апреле – 35 [13]. Борьба с подобными преступлениями была чрезвычайно тяжелой, требовала не только опытности работников милиционно-розыскных аппаратов, но и активной помощи самих крестьян. Уровень раскрываемости колебался от 30 до 80 %, а в уездах иногда был значительно ниже. Так, в Тюменском уезде с 1 ноября 1922 г. по 1 марта 1923 г. было зарегистрировано 183 случая конокрадства, а задержано лишь 10 конокрадов. Начальник губрозыска Агафонов на страницах «Трудового набата» в марте 1923 г. признавал: «Несмотря на очень энергичную борьбу с конокрадством, последнее ничуть не уменьшается. Мало того, что ежедневно происходят кражи лошадей целыми косяками, конокрады даже ухитряются сами фабриковать печати, которые и ставят на поддельных

расписках и других документах на лошадей. Например, губрозыском был на днях задержан конокрад, имеющий целых 4 печати, мало отличающиеся от подлинных, и мастику» [14]. Кроме того, по существовавшему порядку договор на куплю-продажу лошади утверждался по предъявлении сторонами лишь удостоверений личности в присутствии двух или трех понятых. Поскольку воры всегда имели массу подложных документов, они с легкостью могли осуществлять продажу краденых лошадей.

Агафонов предлагал следующие меры борьбы с этими преступлениями: «Во-первых, необходимо ввести единую форму документов на лошадей и аккуратное хранение их бланков; и, во-вторых, дабы конокрады не могли взять модель печати в волисполкомах, что наблюдается очень часто, необходимо хранить их под замком и не оставлять на столах в то время, когда исполком битком набит народом. Сами граждане всеми мерами должны способствовать поимке конокрадов, помня, что от этого зависит благополучие крестьянина, рискующего остаться без лошади, и вообще развитие сельского хозяйства» [14].

Кроме того, необходимо было изменить порядок заклю-

чения договоров на куплю-продажу лошадей. Например, в Екатеринбургской губернии все лошади были взяты на учет военными комиссариатами, без ведома которых они не могли быть проданы. В числе первоочередных мероприятий по борьбе с конокрадством указывалось также увеличение наказания вора́м, установление однообразной формы выдачи расписок, ведение соответствующих книг в каждом сельсовете, установление органами милиции и сельсоветами ночных дежурств в каждом населенном пункте [15].

Благодаря проведению ряда решительных мер конокрадство в губернии было значительно сокращено, ликвидированы крупные шайки конокрадов, значительно повысилась раскрываемость краж лошадей.

Важной стороной деятельности милиции являлась административная деятельность, основные направления которой сложились в 20-е гг.: охрана порядка в общественных местах – наружная служба милиции, поддержание паспортного режима, обеспечение безопасности движения, разрешительная система, борьба с беспризорностью и правонарушениями несовершеннолетних. Значительное место в дея-

тельности тюменской милиции с самого начала ее существования занимало поддержание порядка на улицах, площадях, в парках и других общественных местах. Успех в деле охраны общественного порядка, личной и имущественной безопасности граждан в значительной мере зависел от деятельности сотрудников наружной службы, от организации постовой службы. Борьба с преступными явлениями, предупреждение и быстрая ликвидация их, задержание виновных лиц и подача первой помощи пострадавшим – таковы были основные задачи постового милиционера.

В Инструкции милиционерам советской рабоче-крестьянской милиции (декабрь, 1918 г.) содержался специальный раздел «Постовая служба», в котором подробно определялись обязанности милиционера на посту. В инструкции подчеркивалось, что постовой милиционер «является стратегом порядка», он обязан все видеть и быть на виду у всех, чтобы к нему всегда можно было обратиться за содействием. От постового милиционера требовалось хорошее знание территории, окружавшей пост. Во время нахождения на посту милиционер был обязан обеспечивать порядок и спокойствие на улицах, наблюдать за

безопасностью движения, следить за санитарным состоянием территории поста. Милиционеры заступали на свои посты с 8 часов утра до 4 часов дня, с 4 часов дня до 12 часов ночи и с 12 часов ночи до 8 часов утра. Таким образом, рабочий день милиционера на посту составлял 8 часов. Милиционерам, находящимся на посту, запрещалось покидать пост без необходимости, собираться группами, спать, сидеть во время дежурств, брать на хранение какие-либо вещи, вести разговоры с посторонними лицами, принимать поручения от частных лиц или по их просьбе, за вознаграждение охранять конкретный дом, ресторан, театр и пр. Милиционер мог покинуть пост для оказания помощи, преследования преступников, сопровождения в управление преступников, задержанных на месте преступления, для прекращения преступлений и уличных беспорядков.

Дежурный по району старший милиционер расставлял милиционеров по постам, инструктировал их, следил за исправностью и чистотой оружия, принимал все рапорты постовых милиционеров за время их дежурства. Он же совершал обходы по району и проверял посты. Если при обходе постов старший милиционер

обнаруживал отсутствие на посту дежурного милиционера или же дежурный оказывался в нетрезвом виде, он должен был немедленно выслать из резерва другого милиционера для замещения отсутствующего или нетрезвого и доложить об этом начальнику района, а в городах – его помощнику.

Как пример можно привести инструкцию, разработанную Ишимской уездной милицией в феврале 1920 г. В ней имелся раздел, регламентирующий эту важную часть работы органов милиции:

«5. Повтовой милиционер не должен допустить в своем учреждении никаких криков и ругани, прохожих, всех замеченных в этом, доставлять в комиссариат для составления протоколов, не допускать, чтобы на улице были пьяные, нищие и разного рода подозрительные лица. Всех замеченных доставлять в комиссариат.

6. Если будет милиционером замечено вооруженное лицо, и явится сомнение в законности ношения этим лицом оружия, то следует сопровождать его до следующих постов, при нахождении достаточной силы останавливать, проверить документы и разрешение на право ношения оружия, если такового разрешения не имеется, сопроводить в комиссариат» [16].

На основе устава гарнизонной службы в марте 1922 г. была разработана Инструкция караульной службы Тюменской губернской рабоче-крестьянской милиции. Согласно этой инструкции караулы назначались начальником милиции и непосредственно подчинялись начальнику уездно-городской милиции и дежурному по гормилиции, а в Тюмени – и дежурному по губернскому управлению. Смена караулов производилась в часы, установленные начальниками милиции, причем караулы не должны были выставляться без смен более чем на сутки. В обязанности караульного начальника входило знать состав своего караула, расположение постов, права и обязанности часового. Кроме того, караульный начальник должен был иметь при себе постовую ведомость. Развод караулов делал дежурный по гормилиции [17].

С первых же дней своего существования Тюменская городская милиция приступила к организации постовой службы. Так, в отчете управления Тюменской городской советской рабоче-крестьянской милиции о деятельности милиции и делопроизводства с 16 сентября по 1 октября 1919 г. значилось: «2. Учреждены посты в районах и распределены на них милиционеры, <...> всем милицио-

нерам внушены их главнейшие обязанности согласно инструкций» [18]. Однако из-за значительных трудностей, имевших место..., к концу 1922 г. в г. Тюмени имелось всего 3 поста, которые охраняли переправу через мосты и наблюдали за движением по многолюдным улицам [10, л. 65]. В 1923 г. в г. Тюмени выставлялось до 14 постов и караулов, на которые ежедневно требовалось 42 человека. По правилам несения караульной службы эти сотрудники не могли быть использованы для какой-либо другой работы, но из-за недостатка кадров приходилось отступать от указанных правил. Таким образом, милиционеру приходилось отдавать службе до 16-20 часов в сутки. Такие перегрузки заставляли милиционеров уходить из милиции.

В г. Тобольске к концу 1920 г. имелось 2 внутренних поста – в помещении арестного дома и в помещении Тобисполкома. Наружные посты из-за сильных морозов и отсутствия у милиционеров теплой одежды были сняты, а патрулирование городских районов производилось конными милиционерами, в ночное же время регулярные обходы своей территории совершали пешие милиционеры. Кроме того, в каждом районе были установ-

лены дежурства милиционеров, а по всему городу ежедневно дежурили начальники районов и их помощники [19]. В августе 1921 г. после реорганизации Тобольской уездной милиции была сформирована караульная команда, которая состояла из старшего милиционера и 4 младших и несла службу в управлении милиции. В 1923 г. Тобольской городской милицией осуществлялась постовая служба на трех объектах: Абрамовском мосту, мучном базаре и у финотдела при исполкоме [20].

В Ишиме к декабрю 1921 г. имелось два наружных поста (один – в экономическом отделе уездного исполкома, другой – на кладбище), четыре – внутренних. Охрана районов уезда производилась обходными нарядами [21].

В начале 1923 г. после частичного сокращения технических аппаратов и увеличения за их счет штата строевых милиционеров органы тюменской милиции смогли увеличить число выставляемых милицейских постов. К концу 1923 г. губернская милиция перешла на трехменную систему несения постовой службы. В целом в городах губернии выставлялось 26 наружных постов, 12 внутренних [22]. Эти мероприятия сравнительно за короткий срок

дали благоприятные результаты: сократилась преступность, улучшилось наружное санитарное состояние города.

О важности этой стороны деятельности милиции говорит тот факт, что «Трудовой набат» в августе 1923 г. поместил заметку политсекретариата Тюмгубгормилиции «Для чего выставлены посты по городу?», в которой служба постового милиционера сравнивалась со службой разведчика на войне: «Если разведчик на войне есть “глаза и уши армии”, то то же самое и милиционер на посту. Он обязан видеть и слышать все, запомнить или записать и обо всем замеченном донести своему непосредственному начальнику. Только при самом тщательном и добросовестном отношении к своим обязанностям постового милиционера возможна борьба с преступниками, которые страшно боятся милиции, всячески избегают встречи с ней и стараются обмануть ее бдительность. Здесь милиционер должен призвать на помощь все свое внимание и проявить все свои способности, чтобы достойно и честно исполнять возложенную на него громадную ответственность, оправдать свое назначение и доверие к нему со стороны как начальства, так и граждан, поручивших его охране свою

жизнь, свое имущество и безопасность» [23].

Милиция несла постоянную службу в основном на улицах, площадях городов и населенных пунктов, базарах, парках и т.д. Магазины, строения, склады, принадлежащие как государственным учреждениям и предприятиям, так и общественным, кооперативным организациям и частным лицам, охранялись караулами и сторожевыми постами, организованными самими учреждениями. Существовавший до августа 1923 г. порядок несения караульной службы дневными и ночными сторожами не предполагал регистрации их в милиции, и органы милиции не располагали сведениями о том, где и какие посты и караулы учреждены, а также об их персональном составе. При проверке служащими милиции своих постов часто выяснялось, что охрану зданий и помещений осуществляют лица, не имеющие соответствующих документов. В целях устранения существовавших недостатков губисполкомом был изменен порядок несения караульной службы дневными и ночными сторожами. С 4 августа 1923 г. каждый пост или караул (за исключением военных) обязательно проходил регистрацию в управлении милиции с точным

указанием его местонахождения, вверенных его охране зданий и сооружений, лиц, входящих в его состав. Каждому из караульных при регистрации выдавалось удостоверение, владелец которого должен был иметь его при себе и предъявлять по первому требованию работников милиции. При проверке своих постов сотрудники милиции производили также проверку постов дневных и ночных сторожей и о всех замеченных нарушениях сообщали в учреждения, в ведении которых состояли эти посты [24]. Кроме того, управление гормилиции периодически собирало наружных сторожей всех советских учреждений, государственных кооперативных и частных торгово-промышленных предприятий и заведений и проводило их проверку и инструктирование, о чем в местной прессе делалось объявление начальником гормилиции Аносовым [25].

Охрана общественного порядка была одной из самых важных обязанностей органов милиции. Однако следует отметить, что в годы военного коммунизма это понятие было заменено понятием «революционный порядок». Было широко распространено мнение о том, что строительство социализма тормозится по единственной причине – из-за сопротивления

врагов революции. Во время Гражданской войны, например, предавались суду по законам военного времени не только хулиганы, замеченные в обрывании телефонного кабеля, но и «граждане, не усмотревшие в своем квартале уничтожения или порчи линий». Подобные явления считались «крайне вредными, дезорганизующими государственное строительство актами осуществления злой воли против Советской власти» [26]. В связи с этим закономерно, что поддержание революционного порядка, кроме милиции, возлагалось на целый ряд структур, в первую очередь – ЧК и Красную гвардию. ЧК с ее методами действия казалась большевистскому руководству наиболее подходящей для этих целей организацией, милиции же отводилась роль вспомогательного органа, обязанного содействовать всем остальным государственным структурам в решении поставленных перед ними задач. Применение наказаний в административном порядке в годы Гражданской войны почти не регламентировалось, круг административных санкций был весьма широк: аресты, штрафы, реквизиции, конфискации.

Позднее сформировалось более четкое понятие общественного порядка, зако-

нодательно была определена ответственность за его нарушение. Так, после принятия в мае 1922 г. Уголовного кодекса РСФСР дела по так называемым мелким проступкам стали рассматриваться в административном, а не в уголовном порядке, а виновные в совершении таковых стали караться штрафом в размере, не превышающем 50 тыс. рублей дензнаками 1922 г., или принудительными работами на срок до трех месяцев. Тюменский уездно-городской исполком 11 ноября 1922 года издал обязательное постановление № 78 «О рассмотрении в административном порядке дел по мелким проступкам, не предусмотренным главой 8 Уголовного кодекса РСФСР», которым обязал органы милиции, уголовного розыска, Госполитуправления составлять протоколы по фактам нарушений общественного порядка, тишины и спокойствия, действий против личной безопасности граждан. К таким нарушениям были отнесены: крик, грубая (площадная) брань, драки, кулачные бои, бесстыдные действия и любое другое нарушение общественной тишины и порядка в публичных местах; изготовление и хранение самогона; появление в публичном месте в состоянии явного опьянения; прода-

жа лицам в возрасте до 16 лет крепких напитков; распитие спиртных напитков на улицах, площадях и других публичных местах; предоставление своего жилья для распития крепких напитков без соответствующего разрешения (содержание шинков, притонов); устройство в публичных местах азартных игр – в карты, лото, рулетку, бросание шариков, кубиков и т.п., а также лотерей без соответствующего разрешения; ворожба и гадание за плату; публичное выставление или распространение порнографических изделий и изданий; прошение милостыни; беспричинная стрельба из огнестрельного оружия в домах, во дворах, на улицах и площадях; неосмотрительная или слишком быстрая езда в городах и селениях; несоблюдение правил безопасности при перевозке людей через реку; а также жестокое обращение с животными.

Деятельность милиции в этом направлении часто осложнялась непродуманными, а иногда и просто неправомерными действиями местных органов власти. Так, «Трудовой набат» в феврале 1923 г. поместил заметку о шулерах, организующих на тюменских рынках азартные игры. «Играют в какие-то игры, называемые “конфеты”, – писала газета.

– Очевидно, тут имеется целая компания, игрой между собой втягивающая крестьян, привезших продавать свои продукты, которые проигрывают зачастую все деньги, вырученные на базаре, и едут домой с пустыми руками. И это делается чуть не на глазах милиции!» [27]. Через несколько дней в прессе появилось опровержение: «...автор заметки, очевидно, зная работу милиции не более, чем медведь астрономию, говорит, что «играют шулера на глазах милиции». Это правда, но что может сделать милиция, когда шулера имеют удостоверения на право игры от уисполкома». Далее автор, видимо, служащий милиции, утверждал, что уездный исполком дал разрешение на организацию подобных игр за отчисление 60 % полученных таким образом сумм в помощь голодающим и что шулера все-таки были арестованы [28]. Естественно, что попытки исполкома решать финансовые проблемы таким нестандартным путем сильно затрудняли выполнение милицией своих функций и вызывали у населения недовольство кажущимся бездействием правоохранительных органов.

Милиции приходилось бороться и с такой «народной традицией», как кулачные бои. Так, в с. Покровском Тюмен-

ского уезда 13 апреля 1923 г. в народном доме должен был состояться спектакль. Публика, большей частью молодежь, стала собираться в помещении с 4-х часов вечера. В нардоме молодежь затеяла скандал и, выйдя на улицу, устроила кулачный бой. Бойцы были арестованы милицией и препровождены в Покровский ВИК, а после 20 часов отсидки направлены на работу по очистке казенных дворов [29]. Летом 1923 г. на окраине г. Тюмени, около Мартовской Слободки, почти каждый день дети, подростки и даже старики устраивали «Мамево побоище» – избивали друг друга, сопровождая драки руганью, от которой поднимался невообразимый шум. В конце концов вечером 23 августа «бойцы» были разогнаны милицией, несколько человек было арестовано. На вопрос: «Из-за чего они дрались?» бородастый мужчина ответил: «Физическим развитием занимаемся, в спортсмены записались, большое удовольствие видим в этом!» [30].

Имели место и случаи самовольных расправ населения над лицами, совершившими, по мнению самозванных судей, какие-либо преступления, чаще всего надуманные. Так, «Трудовой набат» в августе 1923 г. описывал совершенно

дикий случай, произошедший в д. Соляной Абалакской волости Тобольского уезда и разбиравшийся Тобольской милицией. В Соляной появилась «сибирка» на людях и скоте, и соляновцы пригласили знахарку, которая заявила, что на скот и людей напущена порча. Знахарка объявила, что может найти колдунью, заставила пройти мимо себя всех женщин деревни и указала на молодую женщину и двух девочек – 9 и 16 лет. Озверевшие мужики, избив «колдовок», решили утопить их в пруду, но передумали, вспомнив, что из пруда берут воду для питья, и повели в старую баню, чтобы сжечь. Спасло женщину и девочек лишь то, что мужики не решились устроить расправу, побоявшись, что придется нести ответственность, и продержали свои жертвы два дня в пустом амбаре. В деревню был выслан отряд милиции, усмиривший озверевших мужиков и арестовавший зачинщиков, которые были отданы под суд [31].

В 1922-1923 гг. в силу ряда обстоятельств в городах губернии необычайно высокими темпами стало развиваться уличное хулиганство. Кроме хозяйственной разрухи и высокого уровня безработицы этому способствовало (как это ни парадоксально) окончание военного периода с при-

сущими ему методами скорой расправы над правонарушителями. Как указывалось в приказе Тюменского губернского управления 26 октября 1923 г., «отдельные личности в состоянии опьянения и, как установлено, находясь в трезвом виде, но симулируя психическую ненормальность, производят скандалы и дебоши на улицах, в общественных местах и учреждениях» [32]. В Тюмени и Тобольске появилось множество инвалидов, симулянтов, душевнобольных, «гастролирующих» по крупным сибирским городам. Большая часть «гастролеров» попадала в пределы губернии из Перми, вследствие чего губернский исполком вынужден был обратиться к пермским властям с просьбой не допускать, чтобы особо буйные больные и симулянты гастролировали по городам, совершая при этом преступления и нарушая общественный порядок. Губернской милиции было предложено обращать особое внимание на инвалидов-гастролеров и лиц, мотивирующих свои поступки ненормальным психическим состоянием, и направлять их на экспертизу, а в случае установления симуляции отдавать под суд за хулиганство [33]. Лиц, ненормальность душевного состояния которых подтверждалась медицинским

освидетельствованием, милиция передавала в органы Наркомздрава для направления в лечебные заведения. Все лица, замеченные на улицах, в общественных местах и учреждениях в нетрезвом виде, или хулиганствующие, отправлялись в отделения милиции, где составлялись соответствующие протоколы для привлечения их к ответственности в административном порядке. Задержанные в нетрезвом виде оставались в отделении милиции до вытрезвления. Силами одной милиции с хулиганством было не справиться, и губернский исполком обязал сотрудников уголовного розыска и военнослужащих от рядового красноармейца до комполитсостава включительно оказывать содействие милиции во всех ее мероприятиях по борьбе с хулиганством, особенно при задержании дебоширов и неподчиняющихся распоряжениям милиции.

Начиная с 1920 г. усилилась работа милиции по обеспечению безопасности уличного движения. В городах стали появляться велосипеды, позднее – мотоциклы и автомобили, сохранился и старый способ передвижения – на лошадях и подводах. В целях поддержания на улицах общественного порядка потребовались меры по упорядочению уличного движения.

Вследствие этого губернским исполкомом 29 июня 1923 г. было издано постановление № 53, контроль за исполнением которого был возложен на милицию. На улицах, площадях и в общественных местах была запрещена быстрая езда, в местах скопления народа ездить можно было только шагом. Милиция наблюдала, чтобы по тротуарам, бульварам, на детских площадках не ездили на велосипедах. Ломовые средства передвижения, а также автомобили, мотоциклы, велосипеды должны были иметь номера. Для легковых и ломовых извозчиков были определены места стоянок. Езда с колокольцами и бубенцами была запрещена всем средствам передвижения, кроме пожарных команд. Ямщики почтовой тройки при въезде в город были обязаны завязывать колокольцы. Тяжело груженные или производящие шум возы и телеги должны были двигаться по улице исключительно шагом. Милиция наблюдала за тем, чтобы извозчики не складировали грузы на тротуарах и улицах, не избивали лошадей, не распрягали и не кормили их перед частными домами, столовыми, гостиницами, чайными, чтобы ассенизационные обозы возили нечистоты лишь рано утром или поздно вечером и тому подобное [34].

На городскую милицию была возложена обязанность пресекать случаи бесцельной стрельбы в городе, задерживать виновных, выяснять их личность и предавать суду. Пристрелка охотничьего оружия членам Союза охотников разрешалась лишь за чертой города [35].

Милиция поддерживала общественный порядок во время демонстраций и манифестаций, например во время празднования 7 ноября. В городах губернии также получили широкое распространение всевозможные публичные собрания, гуляния с танцами, спектаклями, благотворительные вечера. Милиция поддерживала порядок на подобных мероприятиях, следила, чтобы они не проводились без разрешения административной власти, чтобы предварительная продажа билетов на благотворительные и другие вечера, а также всевозможные сборы – кружечные и по подписным листам – проходили с разрешения управления. В клубах, театрах, кинематографах милиционеры наблюдали за поддержанием санитарного режима, соблюдением правил противопожарной безопасности (наличие запасного выхода, применением исключительно электрического освещения и т.п.), следили, чтобы в зритель-

ные залы не проходили лица с оружием, собаками и другими животными, чтобы зрители курили лишь в специально отведенных местах. Нарушители порядка подвергались штрафу в административном порядке до 300 рублей золотом с заменой в случае несостоятельности принудительными работами до трех месяцев [36]. Для поддержания порядка в увеселительных учреждениях милиционерам выдавались контрамарки, дающие право бесплатного входа.

Неопределенность, лишенность необходимой основательности первых декретов и постановлений, регламентирующих структуру и деятельность милиции, противоречивость взглядов на нее, отсутствие опыта повлекли за собой бессистемность и сумбурность, которыми отличался начальный период формирования правоохранительных органов в губернии. Многочисленные реорга-

низации и изменения структуры губернской милиции, частая смена командного состава усугубляли объективные трудности, стоявшие на пути построения милиции как боеспособного, энергичного органа борьбы с преступностью. Тем не менее к 1923 г. ее структура в основном была выстроена, сформировались основные ее подразделения, определился порядок взаимоотношений со смежными и вышестоящими органами. В начале 1923 г., сократив некоторые обслуживающие подразделения и увеличив за их счет штат строевых милиционеров, милиция перешла к выполнению основного своего назначения – «охране общественного спокойствия и порядка». Эти мероприятия за сравнительно короткий срок дали значительные результаты – сократилась преступность, установился более благоприятный общественный наружный порядок.

1. Архив ИЦ УВД. Д. № 27249. С. 8.
2. ТФ ГАТО. Ф. 273. Оп. 3. Ед. х. 3. Л. 25.
3. ТФ ГАТО. Ф. 272. Оп. 1. Ед. хр. 60. Л. 89.
4. ГАТО. Ф. 149. Оп. 1. Ед. х. 17.
5. ТОЦДНИ. Ф. 1. Оп. 1. Д. 254. Л. 51.
6. ИФ ГАТО. Ф. 135. Д. 23.
7. Трудовой набат. 1923. 21 янв.
8. ИФ ГАТО. Ф. 18. Оп. 1. Д. 26.
9. Информационный бюллетень Тюменского Губернского Комитета РКП(б). 1923. № 10. 18 дек.

10. ГАТО. Ф. 149. Оп. 4. Д. 4.
11. Трудовой набат. 1923. 27 марта.
12. ИФ ГАТО. Ф. 18. Оп. 1. Д. 97. Л. 9-10.
13. Трудовой набат. 1923. 20 июня.
14. Трудовой набат. 1923. 21 марта.
15. Трудовой набат. 1923. 4 апр.
16. ИФ ГАТО. Ф. 18. Оп. 1. Д. 8. Л. 6.
17. ИФ ГАТО. Ф. 18. Оп. 1. Д. 97. Л. 75.
18. ТФ ГАТО. Ф. 149. Оп. 1. Ед. х. 17.
19. ТФ ГАТО. Ф. 272. Оп. 1. Ед. х. 104. Л. 10.
20. ТФ ГАТО. Ф. 273. Оп. 1. Ед. х. 30. Л. 1-5.
21. ИФ ГАТО. Ф. 18. Оп. 1. Д. 108. Л. 11.
22. ТОКМ. Оф. 13170/10. С.18-44.
23. Трудовой набат. 1923. 15 авг.
24. Трудовой набат. 1923. 8 авг.
25. Трудовой набат. 1923. 17 авг.
26. ИФ ГАТО. Ф. 18. Оп. 1. Д. 6.
27. Трудовой набат. 1923. 14 февр.
28. Трудовой набат. 1923. 18 февр.
29. Трудовой набат. 1923. 24 апр.
30. Трудовой набат. 1923. 2 сент.
31. Трудовой набат. 1923. 28 авг.
32. Информационный бюллетень Тюменского Губернского Комитета РКП(б). 1923. № 5. С. 4.
33. Трудовой набат. 1923. 30 окт. № 247 (1414).
34. ИФ ГАТО. Ф. 18. Оп. 1. Д. 257. Л. 74.
35. Трудовой набат. 1923. 6 апр.
36. Трудовой набат. 1923. 20 сент.

Фирсов И.Ф., доцент кафедры теории и истории государства и права Филиала Московского института государственного управления и права в Тюменской области, кандидат исторических наук, доцент

Для заметок

Для заметок

Для заметок

Научное издание

**Российская полиция: история и современность
(к 300-летию российской полиции)**

Сборник статей

*Ответственный редактор: Е.В. Шабанова
Верстка: Е.К. Булатова*

*Подписано в печать 11.05.2018. Формат 60х84/16
Уч.-изд. л. 15,0. Тираж 300 экз. Заказ № 046.*

*Научно-исследовательский и редакционно-издательский отдел
Тюменского института повышения квалификации
сотрудников МВД России
625049, г. Тюмень, ул. Амурская, 75.*

ISBN 978-5-93160-265-3

