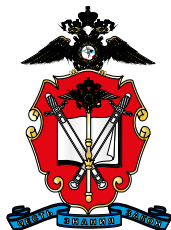


Министерство внутренних дел
Российской Федерации
Департамент государственной
службы и кадров
Академия управления



РОССИЙСКАЯ ПОЛИЦИЯ: ТРИ ВЕКА СЛУЖЕНИЯ ОТЕЧЕСТВУ

**Сборник статей
Юбилейной международной научной конференции**

**Часть 1
Под редакцией В. А. Кубышко**

Москва • 2019

Об издании – 1, 2, 3

ISBN 978-5-906942-79-1

УДК 351.74:94(47)
ББК 67.401:88.53
Р76

Одобрено редакционно-издательским советом
Академии управления МВД России

Рецензенты: С. А. Невский, главный научный сотрудник ФГКУ «ВНИИ МВД России», доктор юридических наук, профессор; С. А. Лукьянов, профессор кафедры государственных и гражданско-правовых дисциплин Московского областного филиала Московского университета МВД России им. В. Я. Кикотя, доктор юридических наук.

Редакционная коллегия: начальник Академии управления МВД России, доктор технических наук, кандидат юридических наук А. Н. Конев, заместитель начальника Академии управления МВД России, доктор юридических наук, профессор Н. В. Павличенко, заместитель начальника научно-исследовательского центра А. Л. Ситковский, начальник отдела по изучению проблем истории МВД России научно-исследовательского центра И. А. Потёмкин, главный научный сотрудник отдела по изучению проблем истории МВД России научно-исследовательского центра А. Ю. Климов, ведущий научный сотрудник отдела по изучению проблем истории МВД России научно-исследовательского центра И. Л. Янченко, ведущий научный сотрудник отдела по изучению проблем истории МВД России научно-исследовательского центра Т. В. Слепцова.

Р76

Российская полиция: три века служения Отечеству : в 2-х ч. [Электронный ресурс] : сборник статей Юбилейной международной научной конференции, 21 декабря 2018 г. / под ред. В. Л. Кубышко. – Электронные текстовые данные (4,55 Мб). – М. : Академия управления МВД России, 2019. Часть 1. – 1 электр. опт. диск (DVD-R) : 12 см. – Систем. требования: процессор Intel с частотой не менее 1,3 ГГц; ОЗУ 512 Мб; операц. система семейства Windows; Adobe Reader v. 4.0 и выше; дисковод; мышь. – Загл. с титул. экрана.

ISBN 978-5-906942-79-1

Сборник статей Юбилейной международной научной конференции «Российская полиция: три века служения Отечеству» посвящен 300-летию российской полиции.

В основу первой части сборника положен хронологический принцип подбора докладов и статей на историческую и историко-правовую тематику, структурированных делением на четыре раздела: научные доклады на пленарном заседании; история органов, осуществляющих полицейские функции в донетровский период, история полиции Российской империи; история советской милиции; история органов внутренних дел современной России.

Сборник предназначен для профессорско-преподавательского состава, адъюнктов, магистрантов и научных сотрудников образовательных организаций системы МВД России

Системные требования: процессор Intel с частотой не менее 1,3 ГГц; ОЗУ 512 Мб; операц. система семейства Windows; Adobe Reader v. 4.0 и выше; дисковод; мышь. Текстовое электронное издание.

Об издании – 1, 2, 3

© Департамент государственной службы
и кадров МВД России, 2019

© Академия управления МВД России, 2019

Электронное издание создано
при использовании программного обеспечения:
Adobe InDesign, Adobe Reader.

Объем издания 4,55 Мб.

Дата подписания к использованию: 12.08.2019

Тираж 10 эл. опт. дисков.

Научные редакторы: *И. А. Потёмкин, Т. В. Слепцова*

Редакторы: *Д. В. Алентьев, А. В. Степанова*

Верстка: *С. Х. Аминов, А. А. Мельникова*

**Федеральное государственное казенное образовательное учреждение
высшего образования**

«Академия управления МВД России»

125993, г. Москва, ул. З. и А. Космодемьянских, д. 8.

Тел. 8 (499) 745-81-43

e-mail: mvd.akademy@yandex.ru; press_akadem@mvd.gov.ru; <https://a.mvd.pf>

ISBN 978-5-906942-79-1



9 785906 942791

Оглавление

Приветственное слово директора Института русской истории РАН, доктора исторических наук Юрия Александровича Петрова	7
--	---

I РАЗДЕЛ ДОКЛАДЫ НА ПЛЕНАРНОМ ЗАСЕДАНИИ 10

Кубышко В. Л. История полиции России: проблемы развития и научного изучения	11
Конев А. Н. Подготовка высших управленческих кадров для МВД России: уроки истории	25
Калиниченко И. А. История правоохранительных органов в документах	34
Реент Ю. А. Полицейский аппарат Российской империи: этапы развития	40
Борисов А. В. Полиция и проблемы модернизации Российской империи	50
Потёмкин И. А. Контрразведывательная деятельность полиции в структуре безопасности государства накануне и в годы Первой мировой войны	55
Третьяков В. И. Роль правоохранительных органов в Великой Отечественной войне 1941–1945 гг. (на примере Сталинградской битвы)	71
Панфилец А. В. Милиция Ленинграда в чрезвычайных условиях фашистской блокады.	79
Кожокар В. В. Научное обеспечение деятельности органов внутренних дел: история и современность	89
Чернявский С. В. История русской полиции в документах Российского государственного исторического архива	96

II РАЗДЕЛ ИСТОРИЯ ОРГАНОВ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ ПОЛИЦЕЙСКИЕ ФУНКЦИИ В ДОПЕТРОВСКИЙ ПЕРИОД, ИСТОРИЯ ПОЛИЦИИ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ 102

Адасова Е. Л., Слепцова Т. В. Николай Михайлович Клингенберг: путь от полицмейстера до губернатора	103
Алькинская А. А. Портрет министра внутренних дел Российской империи графа А. А. Закревского в зеркале времени	113
Артамонов Ю. А. Полюдьё как форма противодействия преступности в Древней Руси	136
Ахмедов Ч. Н. Правовые основы обеспечения вооружением и порядок его применения полицейскими урядниками в России	141
Журов А. Н. Правовое регулирование организации и деятельности полиции в городах Российской империи в XVIII – первой половине XIX в.	150
Зверев В. О. История феномена «Заложничества» и переговоров с преступниками в России (XIII–XX вв.)	157
Лукьянов С. А. Формирование системы полицейского надзора в отношении старообрядцев в Российской империи	166
Лясович Т. Г. Полиция как субъект обеспечения государственной безопасности в Российской империи (1825–1855 гг.)	176

Малыгин А. Я. Полиция Российской империи под прессом прессы	181
Мулукаев Р. С. Эволюция правовых основ организации и деятельности полиции Российской империи.	189
Невский С. А. Правовое положение и организационное построение уездной полицейской стражи в Российской империи.	199
Небратенко Г. Г. Ведомственное образование МВД России на рубеже XIX–XX вв.	213
Нижник Н. С. Полицистика: основные этапы развития полицейско-правовой теории в России.	220
Потёмкин И. А., Долинко В. И. Экономическая безопасность государства силами полиции Российской империи.	241
Размахов К. Е. К вопросу о применении членовредительных наказаний в Российском государстве допетровского периода	250
Рыжова Ю. В. Специальные функции в деятельности жандармских полицейских управлений железных дорог и их правовое закрепление	260
Синиченко В. В. К вопросу о привлечении к дисциплинарной ответственности чинов жандармско-полицейского управления Уссурийской железной дороги.	267
Слепцова Т. В. История становления и развития специальных подразделений по охране общественного порядка на транспорте (1809–1861 гг.)	275
Смыкалин А. С., Шамсумова Э. Ф. Особенности взаимоотношений политической и уголовной полиции Императорской России в конце XIX – начале XX в.	284
Тарасова И. А. Роль полицейских органов в развитии ветеринарии и обеспечении ветеринарно-эпизоотического надзора в дореволюционной России (XVIII – начало XX в.)	295
Яковлев К. Л. Некоторые вопросы организации и деятельности полиции Российской империи в первой половине XIX в.	306
Янченко И. Л. Организационно-правовые основы деятельности транспортной полиции в Российской империи (вторая половина XIX – начало XX в.).	311

III РАЗДЕЛ ИСТОРИЯ СОВЕТСКОЙ МИЛИЦИИ

Агарков А. Ф. Профессиональная подготовка сотрудников советской милиции в 1920-е гг. (по материалам государственных архивов Белгородской и Курской областей)	321
Беляева Л. И. Становление и развитие системы профессиональной подготовки сотрудников советской милиции (1918–1930 гг.)	325
Боева О. М. Политико-просветительная деятельность в советской милиции	334
Бок А. А., Кислый О. А. Советский уголовный розыск: история становления и развития.	341
Варенцова Л. Ю. Борьба со спекуляцией как одно из направлений деятельности милиции в СССР в годы Великой Отечественной войны (1941–1945 гг.).	346
Климов А. Ю. Органы внутренних дел комитета членов Всероссийского Учредительного Собрания (КОМУЧ)	355
Сальников А. С. К вопросу об организации подразделений Красной гвардии в Ярославской губернии в период установления советской власти.	372

Суверов Е. В. Красноярская милиция в послевоенные годы (1945–1947 гг.)	377
Токмачёва А. Ю. Борьба с проституцией в РСФСР по уголовному законодательству 1922–1926 гг.	381

IV РАЗДЕЛ

ИСТОРИЯ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ	387
-------------------------------------	-----

Барбин В. В. Система подготовки кадров сотрудников органов внутренних дел с 1991 по 2010 гг.: уроки недавнего прошлого	388
Васильева Т. В. Историческая роль Главного информационно-аналитического центра МВД России в развитии информатизации подразделений МВД России	398
Галанина Н. В. Проблема поиска исторических закономерностей в развитии полиции	408
Гриценко Л. Л., Корабельникова Ю. Л. Отдельные аспекты ведомственного контроля в органах внутренних дел: история и современность	413
Ермолаева Н. А. К вопросу об истории воспитания сотрудниками ОВД участников дорожного движения	418
Жихорева Р. Е. Роль МВД России в обеспечении экономической безопасности государства на разных исторических этапах	425
Клименко А. И., Костиков К. Н. Значение правовых ценностей в профессиональной подготовке сотрудников органов внутренних дел: история и современность	431
Котязов А. В. История формирования научных основ деятельности следователя по розыску несовершеннолетних, пропавших без вести	441
Лазарева И. Ю. К вопросу об организации досуга сотрудников российской полиции: история и современность	452
Лапунова Ю. А. Деятельность правоохранительных органов по борьбе с псевдорелигиозными группами: историко-правовой анализ	460
Лукашов Н. В. К вопросу о периодизации новейшей истории полиции России	475
Мальшева О. А. Ретроспективный анализ функции расследования органов полиции (милиции)	487
Медведев Н. В. К вопросу об истории формирования специальных органов внутренних дел на особо важных и режимных объектах оборонно-промышленного комплекса России.	494
Морозов А. В. Некоторые исторические аспекты становления антинаркотической полиции МВД России	498
Парфенов А. В. Разыскная и идентификационная деятельность органов внутренних дел: историко-правовой анализ	507
Примак Т. К. Правосознание сотрудников органов внутренних дел: история формирования, общее и особенное.	514
Солдатов А. П. Проблемы ответственности органов местного самоуправления перед населением муниципального образования: история и современность	524



**Приветственное слово
директора Института российской истории РАН,
доктора исторических наук
Юрия Александровича Петрова**

Уважаемый Владимир Леонидович и Андрей Николаевич!
Дорогие коллеги, друзья!

Благодарен Вам за приглашение на эту конференцию и, честно говоря, поражен и восхищен масштабами мемориализации истории российской полиции, которые, благодаря энергии Владимира Леонидовича и группы его сподвижников, мы сегодня наблюдаем. Скажу об этом чуть позже подробнее. Мое выступление не будет докладом, скорее приветственным словом к участникам конференции.

Хотел бы начать с того, что слово «полиция» пришло к нам из немецкого языка – «полицай», но в основе этого термина лежит древнегреческий корень «полис». «Полис» – это город, город-государство в Древней Греции. Собственно, тогда и родилась служба, которая защищала интересы граждан «полиса». Она и стала называться полицией. Кстати говоря, слово «политика» происходит отсюда же – от греческого «полиса» – как система отношений внутри полиса и между разными государствами.

Эта служба на регулярной основе появилась в России при Петре I, как мы теперь знаем. Петр I видел идеал организации государства в создании некоего механизма, в котором все детали органично взаимодействовали бы друг с другом. В этом смысле создание регулярной полиции для него означало не просто формирование силового блока – репрессивного органа по отношению к своим гражданам, а службы, которая должна была обеспечить имущественные и гражданские интересы жителей страны, защитить их от злоумышленников, чего, кстати, до Петра I в России не было. Полицейская служба носила ранее спорадический характер.

Многое зависело от отдельных управленцев на местах – воевод, а Петр I создал регулярную службу. Он был поклонником регулярного государства, поэтому стремился, чтобы эта система работала абсолютно синхронно и организованно. Таким образом и возникла та служба, 300-летие которой мы отмечаем.

Мне особенно приятно, что Институт российской истории РАН оказался причастен к этому событию, поскольку по закону Академия наук дает официальное экспертное заключение на такого рода запросы отдельных ведомств, муниципалитетов, субъектов Российской Федерации. Любой юбилей (памятная дата), который хотят отметить организаторы разного уровня, должен пройти экспертизу в Академии наук на предмет исторической достоверности.

К нам в свое время из Президиума РАН пришло письмо о 300-летию российской полиции, и Институт российской истории РАН подготовил заключение, автором которого был мой заместитель по научной работе – Виктор Николаевич Захаров, блестящий специалист по истории XVIII века и петровской эпохи. Для него не составило труда поддержать ходатайство, поскольку предложенная дата – май 1718 года, создание в Петербурге должности генерал-полицеймейстера – действительно является началом истории регулярной российской полиции.

Мы направили соответствующее заключение и, честно говоря, не следили за решением этого вопроса. Тем приятнее было узнать, что юбилей, который мы, можно сказать, благословили, этот росток дал обильные побеги, что столь много делается для увековечения памяти выдающихся отечественных деятелей и для изучения истории российской полиции.

Глубоко впечатлен просмотренным фильмом, в котором отражены многие деяния вашего ведомства по мемориализации городского пространства и сохранению памяти об исторических деятелях российской полиции. Особенно символичны сюжеты о министрах внутренних дел Сипягине и Плеве – крупнейших фигурах своего времени, ставших жертвами эсеров-террористов. В советское время оба они, мягко говоря, сочувствия не вызывали. Считалось, что это царские сатрапы, которые получили по заслугам, и таким образом преступления террористов фактически оправдывались.

Сегодня мы понимаем, что к истории нельзя подходить с точки зрения политической целесообразности. Революционерами был совершен, безусловно, террористический акт в отношении людей, которые стремились принести благо государству. И эти министры, и многие другие исторические деятели, безусловно, заслуживают нашей благодарной памяти. Тот факт, что находят забытые могилы, устанавливают памятные знаки, обелиски – великолепный результат юбилейного года.

В Академии наук мы сейчас заняты глобальным проектом, над которым, я надеюсь, мы вместе поработаем. Речь идет о 20-томной истории России, которую сейчас пишут сотрудники Института российской истории РАН и приглашенные нами исследователи из других научных учреждений. В этой всеобъемлющей истории нашей страны, разумеется, есть соответствующие разделы и главы, посвященные организации административной системы, в т. ч. и полицейской службы. Имею в виду те книги, которые изданы усилиями В. Л. Кубышко и его команды, а также проведенный в этом году конкурс на лучшую книгу. Очевидно, необходимо этот раздел расширить и придать ему большее значение и объем, чем мы первоначально предполагали. Я надеюсь, что мы, Владимир Леонидович, сможем это сделать нашими общими усилиями, используя потенциал и Ваших авторов, и наших академических.

Особенно хотелось бы подчеркнуть роль полиции для сознания рядовых граждан. Эта роль особенно ярко проступает тогда, когда полиция отходит на второй план, а то и вообще исчезает из поля зрения. Так происходило в периоды российских революций. В 1917 году, после Февральской революции, Временное правительство распустило прежние полицейские органы и провозгласило создание вместо них народной милиции. С организацией этой милиции долго не получалось, а старые полицейские органы уже не действовали. В результате в стране начался разгул преступности, анархии, бандитизма.

Тогда-то и вспомнили, что городовые на улицах реально обеспечивали общественный порядок в стране. И эта ситуация подвигла уже большевиков на создание своей рабоче-крестьянской милиции, силового блока, без которого ни один политический строй существовать не может, если он не хочет постоянных внутренних потрясений.

Мы последнее время работали над темой «История российской революции», столетие которой наше общество отмечало в прошлом году. В этом году вспоминаем гражданскую войну, которая началась сто лет назад – в 1918 году. В связи с этой датой Институт российской истории РАН подготовил и издал книгу, которая называется «Россия в годы гражданской войны 1917–1922». Эту монографию я сейчас с удовольствием дарю Владимиру Леонидовичу.

В заключение хотел бы пожелать успеха всем участникам конференции в вашей нелегкой, но абсолютно необходимой для государства деятельности и выразить надежду, что наши Академии наладят научное сотрудничество в области истории российской полиции. Эти проекты, уверен, и после юбилейного года будут успешно развиваться.

Благодарю всех вас за внимание. Спасибо.

I РАЗДЕЛ
ДОКЛАДЫ НА ПЛЕНАРНОМ ЗАСЕДАНИИ



В. А. КУБЫШКО,
*начальник Департамента
государственной службы и кадров МВД России,
кандидат педагогических наук,
генерал-лейтенант внутренней службы
E-mail: 84956673764@mail.ru*

История полиции России: проблемы развития и научного изучения

Статья основана на материалах пленарного доклада на Юбилейной международной научной конференции «Российская полиция: три века служения Отечеству». В ней сформулированы и кратко рассмотрены актуальные проблемы изучения истории полиции России в контексте ее 300-летнего юбилея, а также намечены пути их разрешения. К их числу отнесены лоскутность, фрагментарность и противоречивость исторической памяти о полиции, разнонаправленность исследования ее истории в общегражданской и профессионально-ведомственной научных средах, отсутствие конструктивных связей между такими исследованиями и исторической работой в органах внутренних дел.

История российской полиции, историческая память, мировоззрение, профессиональная деятельность, миф, нарратив, междисциплинарный подход, музеология, историко-мемориальная работа, право на память, воспитание сотрудника органов внутренних дел.

В Министерстве внутренних дел Российской Федерации 300-летию отечественной полиции придается исключительное значение¹. Усилия руководителей, специалистов по работе с личным составом, ученых направлены на сохранение памяти о пред-

шествующих поколениях солдат правопорядка, самоотверженно и честно выполнявших профессиональный долг, не щадивших свои силы и жизни в борьбе с преступностью. В настоящее время назрела необходимость сверить нравственные и научные ориентиры по отношению к полиции как государственному институту, его многовековой истории.

В связи с этим в 2015 г. Министром внутренних дел Российской Федерации был утвержден разработанный ДГСК МВД России комплекс мероприятий организационно-практического, научно-изыскательского, издательского, информационно-пропагандистского, мемориального и культурно-массового характера, последовательно реализуемый трудом тысяч сотрудников, должностных лиц и самоотверженных подвижников.

Все эти мероприятия направлены на осмысление, прежде всего, в ведомственной, корпоративной среде, а также в гражданском обществе актуальных проблем истории полиции России как важнейшего института государства, путей их решения в свете полученных нами уроков и сделанных из них выводов.

В чем они состоят и каким образом могут быть учтены руководителями и должностными лицами МВД России, заинтересованными учеными, профильными специалистами и всеми неравнодушными к истории Отечества людьми? Полагаю целесообразным в рамках данной статьи ограничиться кратким рассмотрением трех из них.

Первая и, как представляется, основополагающая проблема заключается в том, что трехвековой путь отечественной полиции как органа правопорядка представлен в нашей исторической памяти и ее материальных носителях фрагментарно, лоскутно и противоречиво. Он сочетает в себе героическое и трагическое, правду, мифы и провалы относительно его отдельных страниц и даже целых эпох.

Такое содержание этого мощного источника формирования, развития и поддержания профессиональной направленности сотрудников органов внутренних дел недопустимо и чревато серьезными упущениями в их подготовке и практической деятельности.

У противоречивой фрагментарности исторической памяти о российской полиции есть комплекс объективных и субъективных причин. В числе первоочередных можно выделить следующие:

Во-первых, всегда присущую этому органу правопорядка, независимо от названия и исторического периода, незавидную

в обществе функцию социального принуждения, что обусловлено его предназначением в системе органов государственной власти. Защита страны от преступности, а также выполнение задач обеспечения общественной безопасности предполагают применение или угрозу применения мер контрольного, принудительного и даже репрессивного характера в отношении определенных лиц и отдельных социальных групп, что не может не вызывать недопонимания, неприятия и т. д. со стороны некоторых из них, а также иных представителей существовавших в разные времена сословий, классов, социальных групп.

При этом официальные и общественные оценки ряда резонансных событий и их участников, связанных с выполнением правоохранителями профессиональных задач, часто существенно различались и даже кардинально менялись в разных исторических обстоятельствах.

Во-вторых, исторически сложившуюся приоритетность политики государств – обеспечить, в первую очередь, защиту от внешних угроз, нередко за счет ослабления внимания к силам обеспечения внутреннего порядка, их обустройства, материального снабжения, обучения и воспитания. Такой подход неизбежно приводил к комплектованию и оснащению органов правопорядка по остаточному принципу. Данное обстоятельство во все времена давало повод для постоянной критики и целенаправленной клеветы со стороны представителей политической оппозиции, революционных кругов, бунтарей разного рода, криминального мира и иных внутренних врагов и противников существующего государственного строя.

Россия не является исключением и имеет в этом отношении разноплановый и противоречивый опыт, в частности свидетельствующий о стремлении правящих элит замалчивать, выдавать за противоположное и т. д. ряд событий и страниц истории выполнения стражами правопорядка своих обязанностей, особенно при смене политического строя или сложившейся конъюнктуры.

В-третьих, значительную роль связанной с этим отнюдь не национальной традиции целенаправленного создания соответствующими государственными институтами различных социальных мифов в массовом сознании, в соответствии с идеологическими установками, а также их обличительного развенчания в новых исторических условиях. Не обошла она стороной и такую чувствительную сферу для государства, как полиция. Отсюда – крайности в очернении одних и возвеличивании других образов солдат правопорядка различных эпох, замалчивание или героиза-

ция отдельных периодов истории полиции Российской империи и советской милиции.

Очевидно, что такая противоречивая, искаженная, ущербная историческая память негативно влияет на мировоззрение, корпоративную культуру и профессионально значимые качества современного поколения сотрудников органов внутренних дел.

Особую актуальность рассматриваемая проблема приобрела в связи с воссозданием на фоне во многом дискредитировавшей себя к началу 2010-х годов милиции некогда беспощадно разгромленного и длительное время огульно шельмуемого, государственного института полиции с возложением на него ответственности за охрану правопорядка и борьбу с преступностью в современной России².

Такие повороты истории не являются большой редкостью, однако несут значительный как возможно опасный, так и полезный энергетический потенциал действия у вовлеченных в процессы перемен политических сил, действия которых важно направить в возможно конструктивное русло. Как подчеркивают исследователи с мировым именем, это обусловлено закономерным обращением – в данном случае персонала правоохранительных органов к своему прошлому для понимания себя в настоящем и видения в будущем, модальность восприятия которого выступает триггером действия³.

В связи с этим наша общая задача, и прежде всего профессионального ведомственного научного сообщества, заключается в преодолении исторической несправедливости и воссоздании целостного образа российских полицейских как верных защитников правопорядка.

Ярким примером в этом отношении является книга очерков мужественного человека и талантливого исследователя А. В. Давиденко, посвященная практически неизвестной даже в нашей профессиональной среде теме вклада российской полиции в победу над наполеоновским нашествием⁴. И таких примеров можно привести много.

Как свидетельствуют результаты организованных нами по всей России подобных исследований и изысканий, сотни и тысячи представителей правопорядка прошлого, заслуженно почитаемых в свое время за подвиги и самоотверженное выполнение своих обязанностей перед государством и народом, были незаслуженно забыты или оболганы. Они вызывают к нашей совести, а их героические дела призваны вселять в нас и наших последователей гордость за принадлежность к профессии российского полицейского.

Конечно, при этом важно соблюдать целостность, последовательность и объективность в рассмотрении проблемных страниц истории отечественной полиции, но вместе с тем проявлять наступательность в изложении и отстаивании своей корпоративной научной позиции, активно противостоять попыткам спекуляций и фальсификаций⁵.

Полагаю, что каждый руководитель, научный работник, представитель профессорско-преподавательского состава и т. д. системы МВД России призван ответственно «сверить» эти положения с зовом своего сердца и неустанно претворять их в своей профессиональной деятельности.

Вторая проблема тесно связана с предыдущей, в значительной мере ею обусловлена. Вместе с тем она является относительно самостоятельной и оказывает референтное влияние на понимание ее исходной (базовой) составляющей в современном обществе и в профессиональной среде сотрудников органов внутренних дел. Речь идет о том, под каким углом, с какими установками и результатами исследуется история российской полиции отечественными учеными.

Мы внимательно изучили этот вопрос и получили неожиданный результат как в части его постановки, так и относительно четкости, а также степени выраженности содержащегося в нем противоречия⁶.

Приступая к его рассмотрению, мы исходили из анализа научных данных, свидетельствующих об устойчивом росте интереса как у отечественных, так и зарубежных специалистов к проблематике истории полиции Российской империи, деятельности правоохранительной системы того периода в целом. При этом понимали, что в значительной мере это связано с малодоступностью имеющихся материалов для изучения, жестким контролем их анализа и интерпретации в советское время, а также стремлением компенсировать эти ограничения за счет открывшихся современных возможностей. В связи с этим мы полагали, что этой проблематике может быть посвящено порядка 100 диссертационных работ с примерно линейной динамикой их роста в постсоветский период.

Углубленный анализ показал, что только отечественных исследований, в прямой постановке посвященных проблематике полиции Российской империи, насчитывается около 300, включая несколько десятков докторских диссертаций⁷. На репрезентативной выборке (n=224) установлено, что пик интереса к их выполнению пришелся на период 2000–2012 гг. (рис. 1).

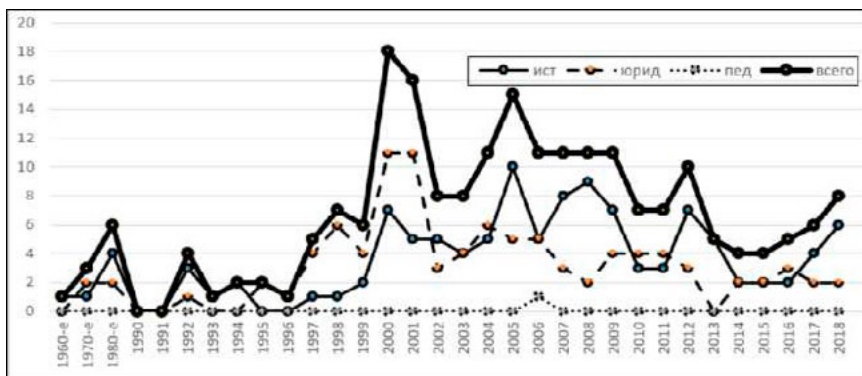


Рисунок 1.

Динамика выполнения отечественных диссертационных исследований, посвященных полиции Российской империи.

Как следует из рисунка 1, данная проблематика исследуется практически исключительно в исторических и юридических науках. Исторические и юридические диссертации представлены в них примерно поровну, при этом первые выполнены преимущественно в общегражданском научном сообществе, вторые – в ведомственном.

При этом количество выполненных в 2017–2018 гг. диссертаций сопоставимо с показателями 20-летней давности, когда устойчивый интерес к этой теме только обозначился. Данное обстоятельство среди прочего может свидетельствовать об исчерпанности существующих подходов к исследованию истории полиции Российской империи и необходимости выхода на качественно иной уровень ее осмысления.

В связи с этим закономерен вопрос о том, в чем они состоят и каковы результаты такого представительного числа научных работ рассматриваемой проблемы (рис. 2).

На рисунке 2 отчетливо представлено выраженное противоречие между интересами исследователей истории полиции Российской империи в исторических и юридических науках. Казалось бы, что сам по себе этот факт не так примечателен: мало ли какие предпочтения у исследователей различных научных отраслей знания.

Однако, как уже отмечалось, анализ этого феномена показал, что первые представляют главным образом общегражданское научное сообщество, тогда как вторые – профессиональное ведомственное, т. е. системы МВД России.

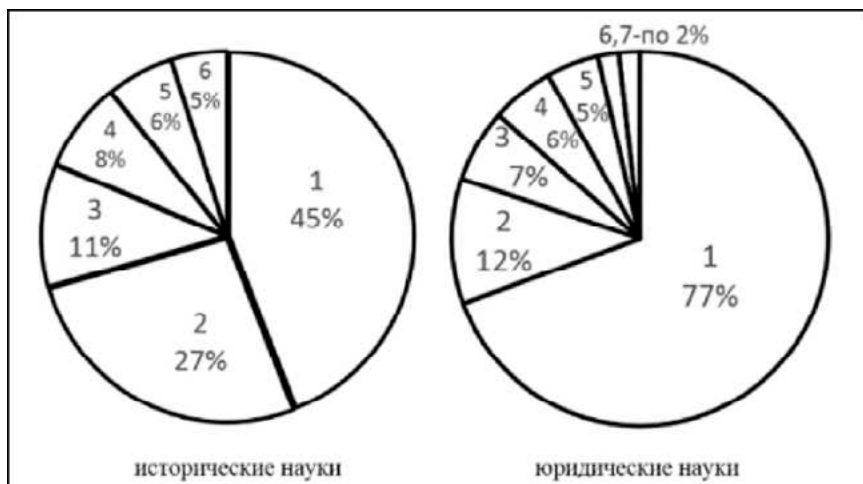


Рисунок 2.

Тематическая представленность диссертационных исследований полиции Российской империи в исторических и юридических науках (n=224), где 1-6 (7) – ранговые места рассматриваемой проблематики.

В исторических науках: 1 – политическая полиция, жандармерия; 2 – полиция в целом; 3 – губернская власть; 4 – персоналии; 5 – полиция и армия; 6 – остальное. В юридических науках: 1 – полиция в целом, ее виды; 2 – политическая полиция, жандармерия; 3 – работа с кадрами; 4 – МВД, сферы его деятельности; 5 – международное сотрудничество; 6 – губернаторская власть, надзор за иностранцами, форменная одежда; 7 – корпус внутренней стражи, полицейские функции армии.

В такой плоскости рассмотрения данное противоречие приобретает не столько собственно теоретическое, сколько методологическое, а также социально-политическое звучание. Ведь оно свидетельствует о том, что общегражданские исследователи, движимые не только личными научными интересами, но и рекомендациями авторитетных научных руководителей соответствующих научных подразделений и коллективов, составляющих цвет отечественной научной элиты по этим проблемам, и т. д., отражают и определенным образом удовлетворяют запрос гражданского общества на историю конкретного правоохранительного ведомства. И когда этот запрос сводится главным образом к политической полиции, жандармерии, политическому сыску и проч., то это свидетельствует о гипертрофированной исторической памяти нашего общества, о стойкости в ней мифов советского периода и о многом другом, заслуживающем

отдельного обстоятельного рассмотрения в профессиональной среде и выработки по его результатам четкой «дорожной карты».

Такая постановка вопроса оправдана еще и потому, что анализ диссертационных работ по данной проблематике отчетливо свидетельствует о вольном или невольном, большем или меньшем, но все же просоветском содержании большинства из них. Другого от неискушенных исследователей ожидать трудно, и, как говорят, скорее это не их вина, а беда в силу определенного набора массивов неоднократно вычищаемых в прежние годы сохранившихся архивных материалов, теоретико-методологических традиций рассмотрения проблем, сложившихся научных подходов и концепций их трактовки, уровня профессионального образования авторов, их устремлений и т. д. Но факт остается непреложным: в гражданском обществе преобладает и научно подкрепляется просоветский миф о полиции Российской империи⁸.

Совсем иная картина в подходах ведомственного научного сообщества, в которых последовательно и настойчиво представляется совсем иная история все той же полиции России. Наши ученые комплексно и непредвзято исследуют весь спектр решаемых полицией в разные исторические периоды задач и убедительно показывают, что, несмотря на очевидные трудности в их реализации, она в целом успешно выполняла огромное количество возложенных на нее функций. Среди них не только борьба с уголовной преступностью и террором (А. Ю. Кеклис, 2012; С. В. Лоскутов, 2014; Е. Г. Юдин, 2001 и другие), но и деятельность полиции в годы Первой мировой войны (А. В. Касьянов, 2015), участие в вопросах общественного призрения (И. Л. Янченко, 2012), содействие проведению земской и городской реформ (А. В. Целуйко, 2007), борьба с пьянством и алкоголизмом (О. А. Мельничук, 2003), пожарная охрана (В. В. Тимофеев, 2011), обеспечение государственно-правовых основ веротерпимости (С. А. Лукьянов, 2009) и многое другое, в том числе развитие работы с кадрами полиции (Д. М. Аказеев, 2018), нравственно-правовые основы ее деятельности (Л. К. Киикова, 2004), комплектование и профессиональная подготовка полицейских кадров (Н. А. Игошин, 2004) и т. д. Рассматриваются и вопросы организации и деятельности политической полиции (В. А. Ефремов, 1996; А. Е. Скрипилёв, 1984; В. Е. Санин, 2018; и другие). Но она исследуется наряду с другими видами полиции Российской империи: общей (В. О. Шелудько, 2004), горной (А. В. Лучинин, 2000), транспортной (Д. Р. Мамлеева, 2010) и т. д.

Вместе с тем данные рисунка 2 свидетельствуют о том, что научные силы заинтересованного в исследовании рассматривае-

мой проблематики общегражданского и ведомственного научного сообщества явно неравны и отряд последних сдает свои позиции по количеству выполняемых диссертационных работ.

Мы понимаем, что исследования истории российской полиции не сводятся только к диссертациям. Однако полагаем, что их анализ достаточно точно отражает рассматриваемую проблему в целом.

Убежден, что пришло время обстоятельного рассмотрения этой проблемы вместе с авторитетными представителями общегражданской и ведомственной научной общественности с целью консолидации усилий научных центров и подразделений и активизации исследований в данном направлении на качественно новом уровне, в том числе в поле собственно исторической науки.

В связи с этим нам предстоит решить одну из основополагающих задач по укреплению ведомственного единого научного пространства, объединению возможностей образовательных и научных учреждений МВД России с целью его дальнейшей интеграции в отечественную научную среду.

Большая координирующая роль в этом принадлежит Академии управления Министерства внутренних дел Российской Федерации. Именно здесь дислоцировано первое и пока единственное профильное научное подразделение – отдел по изучению проблем истории органов внутренних дел, силами четырех научных сотрудников решающий значительный объем научных, организационных и экспертных задач. Достигнута договоренность с руководством Академии о его укреплении, в частности за счет существенного увеличения численности.

Представляется, что пришло время и Всероссийскому научно-исследовательскому институту МВД России подумать о создании междисциплинарной научно-исследовательской лаборатории, специализирующейся на проблематике истории российской полиции, в которой немало, наряду с рассматриваемыми, психологических, педагогических, социологических и т. д. проблем и аспектов, в том числе связанных с противодействием негативным информационно-психологическим проискам враждебных и иных сил.

Следует подумать и об открытии в 2020 г. своего междисциплинарного диссертационного совета в этих отраслях наук. Может быть, за счет вхождения в состав уже действующего для работы на совместной основе или создания такового с заинтересованными организациями.

Одной из важных задач является институционализация истории органов внутренних дел как научной дисциплины. В настоящее время это пока невозможно, потому что она имеет междисциплинарный характер и не укладывается в рамки классификации ВАК Миноб-

науки России, построенной по принципу отраслевой специализации. Комплексное изучение проблем истории полиции возможно в рамках ряда специальностей, таких как: 07.00.02 – отечественная история (исторические науки); 12.00.01 – теория и история права и государства; история учений о праве и государстве; 030301 – психология служебной деятельности и т. д., в рамках специальностей, изучающих отрасли права и правовой деятельности, и др.

Распыленность результатов научных исследований по разным специальностям мешает как их целостному усвоению и практическому использованию, так и формированию ведомственной междисциплинарной научной школы истории российской полиции.

Накопленный исследователями-историками и заинтересованными представителями других научных специальностей эмпирический, нормативный и теоретический массив знаний является достаточным основанием для проведения плодотворной дискуссии ученых разных специальностей с целью определения объекта и предмета «Истории органов внутренних дел» как самостоятельной науки.

Наконец, третья проблема заключается в отсутствии прочных конструктивных связей между научными исследованиями в рассматриваемой области и тем видом деятельности, который сегодня принято называть исторической работой в органах внутренних дел.

В настоящее время историческая работа в органах внутренних дел рассматривается как целенаправленная деятельность по поиску, накоплению, систематизации, анализу и использованию в интересах службы информации о процессе формирования, функционирования, закономерностях развития органов внутренних дел, ярких событиях в их истории, а также ее использованию в интересах совершенствования оперативной деятельности, обучения и воспитания личного состава.

На протяжении ряда лет ее развитие сдерживалось нормативной неурегулированностью, связанной с отсутствием у ведомства полномочий по организации и регламентированию этого вида деятельности. Департаментом государственной службы и кадров проделана большая работа по преодолению этих ограничений. В результате Указом Президента Российской Федерации от 6 ноября 2018 г. № 633 в Положении о Министерстве внутренних дел Российской Федерации закреплены полномочия Министра внутренних дел Российской Федерации на утверждение порядка организации музейной и исторической работы в органах внутренних дел.

В связи с этим в 2020 г. будут завершены разработка и издание ряда ведомственных документов нормативно-правового и мето-

дического характера, которые позволят придать мощный импульс нашей работе в этом направлении.

Мы отчетливо понимаем, что эти задачи могут быть успешно решены только при использовании современных информационных и компьютерных технологий.

Нам предстоит решить задачу организации сбора, анализа, обобщения оцифрованной исторически значимой информации о деятельности органов внутренних дел Российской Федерации.

На 2020 г. намечена разработка и внедрение системы цифровых исторических формуляров органов внутренних дел со сбором и обобщением информации в ГИАЦ МВД России. Руководство этой организации проявило интерес к данной работе, и это вселяет в нас осторожный оптимизм.

В 2020 г. планируется проработать вопрос создания и регистрации междисциплинарного электронного научного журнала по рассматриваемым проблемам.

Что касается определения перспектив и путей развития музейного дела, то здесь необходимо учитывать одно немаловажное обстоятельство, которое заключается в том, что, по оценке ведущих специалистов, в настоящее время оно переживает фазу третьей музейной революции.

Первую из них они относят к началу XIX в., когда произошло утверждение принципов профессионального поведения представителей музейного дела. Вторую – к 1970-м годам, связывая ее с новой музеологией, основная идея которой заключается в придании музеям педагогической и образовательной функций. Третью – к началу XXI в., ключевым понятием которой является «вовлеченность», т. е. возрастающее участие сообщества в музейном процессе, особенно посредством сети Интернет, в том числе в образовательных целях⁹.

Нами сделан первый и довольно успешный шаг в этом направлении. Мы приступили к созданию интерактивных электронных музеев органов внутренних дел и вузов системы МВД России. Первый пилотный проект – электронный музей Краснодарского университета – удостоен премии МВД России за 2018 г.

Мы поставили цель создать к 2020 г. электронный музей в каждой образовательной организации Министерства.

В контексте данной проблемы, безусловно, значительная роль принадлежит историко-мемориальной работе, которая заключается в разработке и реализации программы увековечивания памяти выдающихся деятелей и руководителей правоохранительных органов России, получившей название «Право на память».

В рамках данной программы предусмотрена реализация масштабных проектов по восстановлению памятников, захоронений полицейских, милиционеров, государственных деятелей, руководивших правоохранительными структурами, по разным причинам не сохранившимся, порой просто варварски разграбленным в годы войн и революций. В ходе подготовки к 300-летию российской полиции нам удалось открыть более 20 мемориальных объектов. Среди них: памятная доска и бюст первому генерал-полицмейстеру г. Санкт-Петербурга А. М. Девиеру (19.05.2018); мемориальная доска на месте ссылки А. М. Девиера в г. Охотске Хабаровского края (25.05.2018); памятник первому министру полиции Российской империи А. Д. Балашову в дер. Шапки Ленинградской области, а также памятный знак на месте его бывшего родового имения (09.06.2018); бюсты основателю российской полиции Петру I в Уфимском юридическом институте МВД России и Барнаульском юридическом институте МВД России; памятник на могиле министра внутренних дел Российской империи В. К. Плеве в г. Санкт-Петербурге (01.11.2018); памятник гению русского уголовного сыска И. Д. Путилину в Белгородском юридическом институте МВД России (24.04.2016); памятник Нижегородскому полицмейстеру Н. Г. Каргеру в г. Нижнем Новгороде (23.10.2018); скульптурная композиция «Защитникам правопорядка» на здании УМВД России по Архангельской области (12.06.2016); скульптурная композиция полицейского XIX в. в г. Камышине Волгоградской области (19.04.2016); Мемориал памяти в г. Оханске Пермского края оханских полицейских, жандармов и офицеров, погибших в 1918 г. (16.11.2018); Монумент памяти в г. Санкт-Петербурге сотрудников уголовного розыска Петрограда, Ленинграда, Санкт-Петербурга, погибших при исполнении служебного долга, а также памятная доска на здании, в котором с 1 декабря 1917 г. по 15 июля 1918 г. располагалось Петроградское столичное управление уголовного розыска (04.11.2018); мемориальный комплекс «Барбашово поле» в г. Владикавказе, Республика Северная Осетия-Алания (03.05.2018); обелиск выпускникам Тюменского института повышения квалификации МВД России, погибшим при исполнении служебного долга (09.06.2018); скульптурная композиция на территории ГУ МВД России по г. Москве, иллюстрирующая героев фильма «Место встречи изменить нельзя» – Жеглова и Шарапова (08.11.2016); бюст участковому милиционеру капитану милиции А. Д. Тряскину в г. Волгограде, погибшему при исполнении служебных обязанностей в 1954 г. (25.05.2016); бюст участнику

Великой Отечественной войны 1941–1945 гг., капитану милиции С. К. Беспалову в г. Симферополе, погибшему при исполнении служебных обязанностей в 1953 г. (28.04.2018); скульптурная композиция в г. Красноярске, посвященная сотруднику ГАИ (03.07.2014); памятник, посвященный выпускникам Казанского юридического института МВД России (26.07.2017); памятник «На страже правопорядка» в г. Ульяновске (26.05.2017); скульптурная композиция перед административным зданием ГУ МВД России по Волгоградской области, посвященная героям фильма «Место встречи изменить нельзя» – Жеглову и Шарпову (05.10.2015); памятник городовому, милиционеру и полицейскому у здания ГУ МВД России по Нижегородской области (17.04.2015) и др. Впереди – кропотливая реализация ряда других проектов и замыслов, объединяющая многих бескорыстных и равнодушных к этому исключительно добровольному и подвижническому делу руководителей органов внутренних дел, сотрудников и специалистов, представителей органов власти, общественных и религиозных организаций на местах, энтузиастов своего дела, ветеранов, предпринимателей и т. д.

Безусловно, рассмотренные проблемы не исчерпывают значительную часть заявленной темы. Однако их общий тренд понятен и заключается в том, чтобы не останавливаться на достигнутом.

Важнейшей научной и практической задачей является организация нашей общей деятельности для того, чтобы славная трехвековая история российской полиции служила мощным фундаментом для работы по патриотическому, профессиональному и нравственному воспитанию сотрудников органов внутренних дел, возрождению и сохранению лучших профессиональных традиций.

¹ *Кубышко В. Л.* 300-летию российской полиции посвящается // Содружество. 2018. № 1. С. 14–19.

² *Кубышко В. Л.* Психологические проблемы понимания истории российской полиции в ведомственном музее // Мир образования – образование в мире. 2017. № 3. С. 105–113.

³ *Анкерсмит Ф. Р.* Возвышенный исторический опыт. М.: «Издательство-Европа», 2007. 612 с.

⁴ *Давиденко А. В.* «Содействовать против вражеских замыслов и покушений...»: труды и подвиги российской полиции в 1812 г.: очерки. М., 2018. 756 с.

⁵ *Кубышко В. Л.* Психология понимания истории российской полиции // Материалы съезда Российского психологического общества / сост. Л. В. Артищева; под ред. А. О. Прохорова, Л. М. Попова, Л. Ф. Баяновой и др. Казань: изд-во Казан. ун-та, 2017. Т. 2. С. 165–166.

⁶ *Кубышко В. Л., Крук В. М.* К междисциплинарно-психологическому анализу отечественных диссертационных исследований полиции Российской империи // European Social Science Journal. М., 2017. № 2-2. С. 176–197.

⁷ *Там же.*

⁸ *Кубышко В. Л., Крук В. М., Богачев С. В.* Образ полиции в дискурсе установления благонадежности в Российской империи // *European Social Science Journal*. 2017. № 6. С. 464–486; *Кубышко В. Л.* Психологические аспекты нарратива полиции Российской империи в отечественных исторических диссертационных исследованиях // *Человеческий капитал*. 2017. № 3 (99). С. 13–19.

⁹ *Ананьев В. А.* Музеология в трудах Петера ван Менша // *Вопросы музеологии*. 2014. № 1 (9). С. 3–5; *Мересс Ф.* О будущем музеологии: несколько замечаний к русскому изданию диссертации Петера ван Менша // *Вопросы музеологии*. 2014. № 1 (9). С. 6–14; *Ван Мени П.* К методологии музеологии. Цели музеологии. Профессионализм и музеология // *Вопросы музеологии*. 2014. № 1 (9). С. 16–20, 80–88, 115–127; Хранить и собирать. Интервью с директором Государственного Эрмитажа Михаилом Борисовичем Пиотровским // *Международный журнал исследований культуры*. 2016. № 3 (24). URL: <https://www.culturalresearch.ru> (дата обращения: 20.07.2018).



А. Н. КОНЕВ,
*начальник Академии управления МВД России,
доктор технических наук,
кандидат юридических наук, доцент,
генерал-лейтенант полиции
E-mail: konev_a@mail.ru*

Подготовка высших управленческих кадров для МВД России: уроки истории

В статье представлена эволюция системы подготовки высших управленческих кадров для МВД России, всесторонне и системно анализируются основные этапы становления и развития Академии управления МВД России как одной из ведущих научно-образовательных организаций МВД России. В центр внимания статьи поставлены такие аспекты актуальной проблемы, как эффективная подготовка высококвалифицированных руководящих кадров для ОВД.

Система подготовки высших управленческих кадров, Академия управления МВД России, руководитель, государственный механизм, управленческое решение, полиция, система комплектования, академическое образование, профессиональные знания.

В июле 2019 г. исполняется 90 лет Академии управления МВД России. За девять десятилетий коллективом Академии пройден долгий, многотрудный, славный путь. Это событие является знаменательным не только в жизни коллектива Академии, но и в летописи ведомственного профессионального образования. На протяжении своей истории Академия готовила руководящие кадры для ОВД всего государства.

Впрочем, потребность в подготовке кадров руководящего уровня перед Министерством внутренних дел стояла остро еще в период

Российской империи, особенно в ходе полицейской реформы, подготовка к которой началась во второй половине 50-х гг. XIX столетия, а реализация – в 60–70-х гг. в рамках «великих реформ» императора Александра II, которые проводились комплексно и взаимосвязанно между собой. В этих условиях российской полиции требовались стратегически мыслящие руководители, знающие ее место в государственном механизме, способные принимать управленческие решения, следуя не только «букве закона», но и ее принципам, т. е. «духу закона». В новых условиях требовалось получить всестороннюю поддержку общества, взаимодействуя с местным самоуправлением, различными сословиями и конфессиями, поскольку повседневная деятельность полиции усложнялась в силу разных причин, например усиления миграции, вызванной отменой крепостного права, а также из-за получивших распространение террористических актов, совершаемых подпольными революционными организациями.

В рамках унитарной формы административно-территориального устройства во второй половине XIX в. полицейские органы были гармонично вживлены в систему губернского управления. Уездная полиция во главе с исправниками, а городская – с полицмейстерами непосредственно замыкались на губернаторов, которые, в свою очередь, подчинялись министру внутренних дел.

К руководящим кадрам общей и политической полиции в период Российской империи второй половины XIX – начала XX в. непосредственно относились чины Департамента полиции МВД России и Отдельного корпуса жандармов, уездные исправники, полицмейстеры, начальники губернских, областных и городских жандармских управлений, начальники сыскных и охранных отделений, розыскных пунктов, начальники железнодорожной полиции. Их подготовка в Российской империи носила «навычный характер», заключавшийся в формировании профессиональных знаний, умений и навыков на основе непосредственного отправления практической деятельности. При этом зарождавшаяся в последней трети XIX в. ведомственная образовательная система находилась в зачаточном состоянии, т. е. заключалась лишь в профессиональной подготовке рядового, младшего и отчасти среднего начальствующего состава.

Так, исследователями выявлено, что первая школа урядников в империи появилась в 1879 г. в Гродненской губернии, а первый выпуск состоялся 16 марта 1880 г. О школах для руководителей известно, что только в 1908 г. при Департаменте полиции МВД России были организованы двухмесячные курсы для начальников сыскных отделений.

В таких условиях полицеймейстерами и уездными исправниками чаще всего становились выходцы из армейской среды, имевшие опыт командования воинскими подразделениями, и практика такого рода «кадровой конверсии» санкционировалась государством. Кроме того, Военное министерство Российской империи в XIX столетии имело собственную систему обучения кадров, начиная от «полковых школ для солдатских детей» и заканчивая «Академией Генерального штаба», поэтому армейская среда стабильно поставляла управленцев во все сферы государственного аппарата, не исключая полицию. Правда, в органах правопорядка было мало чинов с высшим образованием и уж тем более с юридическим, что отрицательно сказывалось на уровне принимаемых управленческих решений, непосредственно связанных с толкованием законодательства и правоприменением.

Если говорить о подготовке руководителей центрального аппарата – Департамента полиции МВД России, то среди них встречались и офицеры, и гражданские чиновники, получавшие навыки управленческой деятельности в различных ведомствах, и лица с высшим юридическим образованием. Так, первый директор Департамента Велю Иван Осипович (1880–1881) прежде служил в Министерстве иностранных дел, а образование получил в Императорском Александровском лицее.

Плеве Вячеслав Константинович (1881–1884), сменивший его, имел опыт судебной и прокурорской работы. Он окончил юридический факультет Московского университета, получив степень кандидата права. Дурново Петр Николаевич (1884–1893) – военно-морской офицер, на закате военной карьеры окончивший Александровскую военно-юридическую академию, продолжил профессиональную деятельность на военно-прокурорской службе, с которой и был переведен в Департамент полиции МВД России. Наконец, Петров Николай Иванович, возглавлявший российскую полицию в 1893–1895 гг., имел офицерское образование: окончил Аракчеевский кадетский корпус, Константиновское артиллерийское училище, а затем Академию Генерального штаба. С военной службы переведен на должность астраханского губернатора, затем стал начальником штаба Отдельного корпуса жандармов и, наконец, директором Департамента полиции.

В самом Министерстве внутренних дел Российской империи подготовка кадров полиции, в т. ч. высшего управленческого уровня, осуществлялась своими силами, что на протяжении всего XIX – начала XX в. вызывало немалые трудности. В приведенных выше биографиях руководителей полиции не находят своего отражения упоминания о прохождении обучения в образовательных организациях министерства, поскольку для руководителей такого ранга их пока не существо-

вало, что в последующем сказалось на эффективности борьбы с экстремизмом и терроризмом. Ведь с началом XX в. в Российской империи начался новый этап революционной террористической деятельности, страну захлестнула Первая русская революция. Нужны были профессиональные руководящие кадры общей и политической полиции.

И только министр внутренних дел Петр Аркадьевич Столыпин в ходе очередной реформы полицейских органов наметил создание специальных учебных заведений для руководящих кадров полиции. Задачи предстоящей реформы заключались в том, чтобы провести реорганизацию системы управления полицией, на местах ввести должность заместителя губернатора по полицейской части, который руководил бы всей полицией в губерниях. По улучшению комплектования полиции и образовательного ценза ее чинов правительство планировало принять меры для повышения уровня доверия общества к полиции, престижа полицейской службы, поднять профессионализм полицейских, расширить сеть специальных учебных заведений для подготовки полицейских, окончание которых должно было стать одним из важных условий продвижения по службе.

В Проекте «О преобразовании полиции в Империи» в главе «Полицейские курсы и школы» министру внутренних дел (он же Шеф жандармов) было предоставлено право организовывать особые курсы для подготовки к полицейской службе, в т. ч. классных чинов полиции и офицеров Отдельного корпуса жандармов.

Подготовка на указанных курсах и в школах чинов полиции должна была осуществляться на основе программы, утвержденной министром внутренних дел. Министерство планировало готовить руководящих чинов полиции, исходя из их функциональных обязанностей и занимаемой должности. В разделе I Проекта предусматривалось: «Определению на полицейскую должность, до полицмейстера включительно, должно предшествовать испытание при особой Комиссии под председательством Помощника губернатора (начальника области или градоначальника) по полицейской части». Отбор предусматривался серьезный. Но начавшаяся Первая мировая война не позволила полноценно реализовать этот проект.

Тем не менее высокий уровень общего и профессионального образования сотрудников, особенно руководителей полиции, рассматривался не только как условие выполнения ими служебных задач. Это было необходимо для поддержания и укрепления авторитета полиции, а значит и государства. Недаром в Справочнике полицейского 1915 г. выпуска (и это в годы Первой мировой войны!) отмечалось, что «обязанность каждого полицейского состоит в приобретении знаний».

В октябре 1917 г. большевики учли опыт организации правоохранительной деятельности предыдущих поколений. Советская власть, применяя марксистско-ленинскую идеологию и формируя милицию по классовому принципу, принимая на службу в нее прежде всего рабочих и крестьян, столкнулась с тем, что у многих из них отсутствовало низшее образование. О полноценном использовании бывших полицейских и жандармов не могло идти и речи, т. к. Конституция РСФСР 1918 г. лишала их политических прав, что не давало им возможности поступать на службу в милицию. Поначалу использование опыта полицейских имело место быть в разных городах, преимущественно в уголовном розыске. Но в рядах Рабоче-крестьянской милиции «бывших» уже к середине 20-х гг. во всем уголовном розыске РСФСР работало только 79 человек. Это капля в море.

Поэтому в самые первые годы советской власти главное внимание уделялось общему образованию и воспитанию сотрудника рабоче-крестьянской милиции. Во многих городах страны создавались клубы милиции, в которых действовали кружки не только по преодолению безграмотности, но и по изучению истории, искусства, литературы. Государство понимало, что нужен новый, преданный ему, идеологически подкованный и культурный милиционер, ибо он являлся лицом советской власти. Тут надо отметить, что к сотрудничеству с советской властью в деле обучения и воспитания милиционеров пришла определенная часть научной, творческой интеллигенции, считавшей своим долгом заняться просвещением, несмотря на свое отношение к новой власти.

Когда же стало ясно, что революция не привела сразу к созданию «светлого будущего» и предстоят долгие годы строительства нового общества и кропотливая работа по предотвращению и борьбе с преступностью, – возникла острая потребность в профессиональных кадрах советской милиции и уголовного розыска, и особенно в руководителях ОВД.

В Государственном архиве Российской Федерации хранится документ, который называется «Отчет о деятельности Школы командного состава», датированный июнем 1918 г., когда Советское правительство уже переехало из Петрограда в Москву, ставшей столицей государства. Согласно этому документу занятия по подготовке командного состава милиции в этой школе начались 20 мая 1918 г., а первый выпуск состоялся в ноябре 1918-го ¹.

Командный состав милиции кроме общеобразовательных предметов изучал в этой школе такие специальные дисциплины, как общая теория права, уголовное право, уголовный процесс, следственное производство, административное право, гражданское право, судебная

медицина и т. д. И это в то время, когда Советская республика еще как следует не встала на ноги.

В Кривом переулке в центре Москвы на территории современного парка «Зарядье» в 1929 г. начали работу Высшие курсы совершенствования старшего начальствующего состава административно-милицейского аппарата и Высшие пенитенциарные курсы, от которых и берет свое начало славный боевой и трудовой путь развития Академии управления МВД России. Эти данные пока еще не вводятся в научный оборот, они требуют тщательной проверки, подтверждения из других исторических источников. Этим как раз сейчас и занимаются сотрудники Академии. Но уверен, что эти знания должны обогатить и расширить наши представления об истории образовательных учреждений в системе Министерства внутренних дел. Несмотря на то, что дата создания Академии – 1929 г., полагаю, что с учетом новых данных в ближайшем будущем нам предстоит отметить и 100-летний юбилей Академии управления МВД России.

За всю историю своей деятельности, т. е. за 90 лет, наше учебное заведение сменило 18 названий. Дважды учебное заведение называлось одинаково: с марта по ноябрь 1946 г. и с сентября 1967 г. по сентябрь 1974 г. – Высшая школа МВД СССР. Дольше всего наша организация носила и носит название Академия управления МВД России – почти 22 года, с того времени, когда постановлением Правительства России от 8 января 1997 г. № 17 Академия МВД России была преобразована в Академию управления МВД России.

Управленческим вузом, дающим высшее образование, мы стали в 1974 г., когда получили название – Академия МВД СССР.

Инициатором создания Академии выступил бывший в то время начальник Штаба МВД СССР генерал-майор внутренней службы Сергей Михайлович Крылов, который и стал первым начальником Академии.

В приветственном письме Генерального секретаря ЦК КПСС Леонида Ильича Брежнева коллективу Академии по случаю ее открытия были поставлены перспективные задачи дальнейшего развития. Они были определены предельно четко и вместе с тем исчерпывающе полно. Из них самая важная – Академия МВД СССР должна стать кузницей руководящих кадров, центром науки ОВД и учебно-методическим центром в системе учебных заведений Министерства.

По случаю вручения Академии Красного знамени в приветственном слове к личному составу министр внутренних дел СССР Николай Анисимович Щелоков сказал: «Нужно сделать все, чтобы выпускники Академии стали проводниками современной управлен-

ческой культуры, образцом деловитости, организованности и дисциплинированности».

Генеральной целью развития Академии, положенной в основу Комплексного перспективного плана развития Академии МВД СССР на 1976–1980 гг., рассматривалось ее превращение в головной вуз системы МВД СССР, учебно-методический центр, центр подготовки научно-педагогических и руководящих кадров ОВД, в т. ч. для соцлагеря (Европа, Азия, Африка), а также повышения квалификации руководителей регионального уровня (МВД, ГУВД, УВД, УВДТ).

В соответствии с новым профилем вуза произошла коренная реорганизация кафедр, которые стали формироваться исходя из специфических направлений организации деятельности ОВД (кафедры общей теории управления, организации управления аппаратами МВД–УВД, службы штабов, психологии управления, криминологии и управления профилактическими службами и т. д.). Разработаны 74 новые учебные программы; за 2,5 г. издано 250 наименований научной и учебной литературы. Целевым порядком был создан спецфакультет (обучалось 550 чел.).

Была проведена всеобъемлющая перестройка учебного процесса на основе внедрения активных методов и современных технических средств обучения. С 1975 г. начали проводиться игры и оперативные учения.

В 1975 г. был образован проблемный многопрофильный научный центр по разработке крупных комплексных тем перспективного характера. По своему замыслу он должен был работать не только на повышение качества обучения, но и на создание ведомственной науки, ее «стыковку» с академической наукой с целью решения общегосударственных задач, связанных со сферой правопорядка.

В числе наиболее крупных реализованных научных проектов за шесть лет работы научного центра – доктрина МВД СССР, генеральная схема управления МВД СССР до 1990 г., долгосрочные прогнозы по основным направлениям деятельности ОВД, комплексная система социальной профилактики и др.

Руководство МВД СССР последовательно проводило линию по созданию мощной научной структуры. По состоянию на 1 сентября 1982 г. научный центр включал в себя 19 отделов общей штатной численностью 412 чел.

Министерством были приняты кардинальные меры по обеспечению высокого научно-теоретического и методического уровня учебного процесса. Для реализации этой задачи был создан организационно-методический центр по передовому опыту Штаба МВД СССР (по состоянию на 1982 г. штат – 156 чел.), филиал которого

базировался в Академии. Центр на системной основе формировал банк данных отечественного и зарубежного передового опыта профилактики правонарушений, борьбы с преступностью и обеспечения правопорядка в общественных местах (упразднен в 1983 г. вместе с научным центром Академии).

С 1976 г. Академия приступила к выполнению пятилетнего плана материально-технического развития вуза, на реализацию которого МВД СССР выделило более 10 млрд руб. (в ценах 2018 г.). Таким образом, к 1980 г. Академия была оснащена по последнему слову техники; проведена реконструкция основного здания; построены три жилых дома для профессорско-преподавательского состава и два общежития для слушателей и адъюнктов Академии на 2 200 мест; 420 семей сотрудников Академии получили благоустроенные квартиры. Построен административно-учебный корпус для спецфака площадью 20 тыс. кв. метров. Начато строительство научной лаборатории общей площадью 14 тыс. кв. метров.

Были привлечены ведущие ученые различных отраслей знаний, в т. ч. Академии наук СССР, а также талантливая молодежь – как из числа руководителей-практиков (уровня МВД, ГУВД, УВД, главков МВД СССР), так и выпускников гражданских образовательных учреждений.

Прогрессивным шагом, не имеющим аналогов, было создание в 1978 г. приказом министра внутренних дел СССР Университета культуры, который возглавили крупнейшие деятели культуры и искусства страны. Это незаурядное событие, наряду с открытием выставочного зала, заметно расширило возможности формирования новой плеяды управленцев. В целом воспитательная работа в Академии была ресурсно обеспечена и служила эталоном для всех организаций и учреждений МВД СССР.

В результате проведенных мероприятий уже в первые годы своего существования Академия была готова обеспечивать достижение гарантированного высокого образовательного результата.

Решая все перечисленные задачи, необходимо было также изменить принципы комплектования Академии. Практика показала, что руководящие кадры необходимо готовить только из числа лиц, имеющих высшее образование, проявивших способность к руководящей работе, имеющих определенный опыт практической и управленческой деятельности и находящихся в резерве на выдвижение.

С 1975 г. наличие академического образования рассматривалось как существенное преимущество для продвижения по службе руководящих кадров ОВД. Выпускники I факультета Академии назначались приказом МВД СССР – и только на вышестоящие должности. Как,

например, в 1976 г. все тридцать выпускников были назначены на генеральские должности.

В дальнейшем эта схема в МВД не нашла своего продолжения. Но в настоящее время эти уроки успешно использует сформированная на основе внутренних войск Национальная гвардия России. Поэтому, опираясь на исторический опыт подготовки руководящих кадров, накопленный в нашей образовательной организации, уже сейчас необходимо:

1) академическое образование рассматривать как обязательное условие продвижения по службе руководящих кадров ОВД;

2) в штатных расписаниях законодательно закрепить назначение на должности руководящего состава от районного звена и выше только выпускников Академии управления МВД России;

3) выпускников Академии назначать только приказом МВД России на вышестоящие должности и в соответствии с потребностями Министерства в любой регион России;

4) подготовку кадров для должностей руководящего состава осуществлять только по очной форме обучения.

Сегодня Академия представляет собой ведущий образовательный, научно-исследовательский и культурный центр. Сотрудники Академии уверены в том, что главными составляющими в подготовке высокопрофессионального кадрового состава, способного к высококачественному выполнению оперативно-служебных задач, стоящих сегодня перед органами внутренних дел, являются профессиональные знания, нерушимая связь поколений, культурно-просветительная деятельность, патриотическая пропаганда и укрепление традиций ОВД.

История является аккумулятором человеческого опыта. Мы все помним утверждение В. Г. Белинского: «Мы изучаем прошлое, чтобы лучше понять настоящее и приоткрыть хоть немного завесу над будущим». Из уроков прошлого вытекает возможность научного предвидения, предсказания, т. е. прогностическая функция исторической науки. Примеры наказания тех, кто игнорирует опыт истории, бесчисленны. Конечно, история ОВД не содержит готовых рецептов для решения современных актуальных проблем, но исходя из прецедентов прошлого, она помогает принимать компетентные и квалифицированные решения.

¹ ГАРФ. Ф. 393. Оп. 6. Д. 20. Л. 15, 15 об.



И. А. КАЛИНИЧЕНКО,

*начальник Московского университета МВД России
им. В. Я. Кикотя, кандидат педагогических наук,*

*генерал-лейтенант полиции
E-mail: ikalinichenko7@mvd.ru*

История правоохранительных органов в документах

Анализ историографии истории ОВД позволил автору сделать вывод о необходимости углубления наших знаний о прошлом отечественной правоохранительной системы, что невозможно сделать без введения в научный оборот новых источников. Первым шагом на этом пути стала подготовка коллективом Московского университета МВД России им. В. Я. Кикотя хрестоматии «История правоохранительной системы России в документах: с древнейших времен до 1917 г. (к 300-летию российской полиции)». В нее вошли документы и материалы, отражающие длительный процесс становления и развития российской полиции, хронологически охватывающий период X – начала XX в. В статье предлагается краткая характеристика четырех основных разделов хрестоматии.

Полиция России, правоохранительная система России, источники по истории российской полиции, 300 лет российской полиции, органы внутренних дел, реформы полиции, полицеистика.

Представляя Хрестоматию по истории правоохранительной системы России, мне хотелось бы сказать несколько слов об актуальности этой работы.

Долгое время изучение истории российской полиции в нашей стране находилось на периферии научной мысли. Те немногие рабо-

ты, которые выходили в свет, чаще всего представляли правоохранителей царской России в сугубо негативном свете.

В последнее время отмечается неуклонный рост интереса к истории отечественной полицейской службы до 1917 г. За период существования Новой России работ, посвященных истории ОВД дореволюционного периода, вышло в разы больше, чем за предшествующие 70 лет. Однако в этой истории еще много «белых пятен», многое требует пересмотра и новых, объективных оценок. Сегодня необходим качественный прорыв в изучении истории ОВД. Но, как хорошо известно, писать подлинную историю без источников нельзя. Необходимо расширение источниковой базы. Только следуя этим путем, можно получить достоверные и объективные знания.

В преддверии 300-летия российской полиции коллективом нашего Университета – крупнейшего ведомственного вуза страны – была проведена масштабная работа по углублению знаний о прошлом отечественной правоохранительной системы. С этой целью была сформирована специальная рабочая группа по подготовке к изданию исторических документов, отражающих почти 1000-летний путь ее становления и развития. В нее вошли сотрудники кафедры истории государства и права. Свою задачу группа видела в том, чтобы использовать не только уже известные источники, но и выявить такие, которые ранее не освещались при изучении истории полицейской службы.

В течение 3-х лет этой группой была проделана очень большая работа. Достаточно сказать, что отбор в Хрестоматию производился в ходе изучения всех трех изданий Полного собрания законов Российской империи, а ведь это более 130 томов и свыше 133 тыс. законов.

Кроме Полного собрания законов Российской империи привлекались материалы из таких редких и малодоступных изданий, как «Полное собрание русских летописей», «Акты археографических комиссий», «Акты исторические», «Памятники русского права», «Древнерусские княжеские уставы», Сборники циркуляров Министерства внутренних дел и др.

Проделанная работа позволила выявить более 4,5 тыс. актов, отражающих историю полиции нашей страны со времени образования Древнерусского государства до ее ликвидации в ходе революции 1917 г. Из них в Хрестоматию вошло только 375 (это менее 9 %) законов и других нормативных правовых актов общим объемом более 50 печатных листов (свыше 850 страниц). Чтобы работа по выявлению источников не пропала даром, мы решили в качестве приложения к основному тексту Хрестоматии сделать электронный указатель этих документов.

Весь массив публикуемых источников был разделен на четыре раздела. Каждый из них открывается введением, в котором кратко обозначаются основные вехи развития полиции на том или ином этапе ее исторического развития.

В первый раздел – «Правоохранительная система на Руси и в России до создания Главной полицмейстерской канцелярии в Санкт-Петербурге (X в. – 25 мая 1718 г.)» – вошли грамоты, указы, указы, приговоры, наказы, челобитные, следственные дела и некоторые другие юридические памятники. В извлечениях представлены важнейшие законы допетровского периода: Русская Правда, Псковская судная грамота, Судебники 1497 г. и 1550 г., Соборное уложение 1649 г. Благодаря этим документам можно проследить, как постепенно складывались предпосылки для образования в России постоянного государственного органа, нацеленного на борьбу с преступностью. Несомненно, интерес у читателя вызовет такой документ, как «Крестоцеловальная запись губных старост» (середина XVI в.) – первая дошедшая до нас присяга блюстителей правопорядка. В ней говорится об обязанности правоохранителей верой и правдой слушать не только государю, но и «землям», т. е. народу, обществу.

Интерес могут вызвать и такие документы, как «Дело о трех беглых латышах» (апрель 1600 г.), в котором содержится одно из древних описаний внешности правонарушителей для организации их поиска и задержания; «Наказ о градском благочинии» (апрель 1649 г.), благодаря которому в Москве стали создаваться первые самостоятельные полицейские команды, и другие документы.

Во второй раздел – «Полиция России от создания Главной полицмейстерской канцелярии в Санкт-Петербурге до учреждения Министерства внутренних дел (25 мая 1718 г. – 8 сентября 1802 г.)» – вошли документы по истории регулярной полиции России в XVIII в.

Открывается этот раздел публикацией исторического указа Петра I – «Пункты, данные Санкт-Петербургскому генерал-полицмейстеру» (25 мая 1718 г.), который положил начало формированию в нашей стране органов правопорядка на профессиональной основе. При обращении к этому документу, составленному при личном участии Петра Великого, удивляешься тому объему задач, который возлагался на сотрудников столичной полиции. Ведь они должны были не только охранять общественный порядок, но и следить за правильной застройкой города, чистотой улиц, укреплением набережных, соблюдением правил торговли, санитарным состоянием магазинов, противопожарной безопасностью, а также предупреждать азартные игры и нищенство. По мнению царя-реформатора, полиция – это не просто инструмент принуждения, а основа «граж-

данства» и стабильного развития общества. Эти идеи получили свое развитие в полицейском законодательстве Екатерины II, которая отмечала, что полиция должна не только наказывать нарушителей закона, но и защищать «сирых и убогих».

К числу наиболее интересных документов этого раздела можно отнести «Инструкцию Московскому обер-полицмейстеру Грекову» (9 июля 1722 г.), которая определяла функции полиции Москвы с учетом почти четырехлетнего опыта работы Санкт-Петербургских коллег. Как следует из документа, функции московских полицейских были существенно расширены. Кроме всего прочего, на них были возложены обязанности по строительству и содержанию каменных мостов, борьбе со спекуляцией, наблюдению за своевременным вывозом мусора горожанами, чистотой рек, а также скоростным режимом движения гужевого транспорта.

В третий раздел – «Полиция России от учреждения МВД до начала ее реформирования вследствие отмены крепостного права (1802–1861 гг.)» – были включены документы, посвященные истории правоохранительной системы дореформенного периода. К числу наиболее значимых нововведений того времени, получивших документальное отображение в работе, можно отнести создание Министерства внутренних дел (8 сентября 1802 г.), Министерства полиции (25 июня 1811 г.), Третьего отделения Собственной Его Императорского величества канцелярии (3 июля 1826 г.), Отдельного корпуса жандармов (28 апреля 1817 г.). Приведенные в данном разделе документы свидетельствуют о тенденции централизации руководства полицией, организационного оформления уголовно-сысковой полиции, паспортно-визовой службы и др.

Кроме того, источники свидетельствуют, что в эпоху 1812 г. полиция являлась одной из основных мобилизующих сил сопротивления французским оккупантам. В деятельности полицейских чиновников прослеживаются очевидные параллели и аналогии с действиями сотрудников ОВД в период Великой Отечественной войны: эвакуация учреждений и ценностей, организация народной войны, борьба с неприятельскими лазутчиками и агитаторами, разгром паникеров, конвоирование пленных, доставка к суду вражеских пособников.

Заключительный четвертый раздел – «Полиция России от ее реформирования после отмены крепостного права до упразднения и создания народной (гражданской) милиции (1861–1917 гг.)» – включает в себя документы по истории царской полиции пореформенного периода вплоть до ее упразднения Временным правительством. Публикуемые здесь источники позволяют говорить об укре-

плении правоохранительной системы России последних десятилетий существования империи путем увеличения штатной численности, повышения материального довольствия, престижа службы, качества отбора и подготовки кадров.

Значение настоящей Хрестоматии для активизации научных исследований, для повышения уровня преподавания в вузах системы МВД России целого ряда учебных дисциплин трудно переоценить. Ее издание само по себе способствует обогащению науки, приращению наших знаний о развитии такого важного государственного института, каким является полиция. Материалы Хрестоматии убедительно доказывают, что создание российской полиции не являлось актом перенесения зарубежного опыта на отечественную почву, слепого заимствования практики тех западноевропейских государств, которые создали полицию чуть раньше. А именно такая трактовка событий встречается не только в зарубежной историографии, но и в работах некоторых российских историков. В действительности речь следует вести о симбиозе (взаимообогащении, взаимопроникновении) всего, что было накоплено в сфере охраны общественного порядка и борьбы с преступностью за предшествовавшие столетия в России, и теоретических основ полицейистики, разработанных к тому времени в Европе.

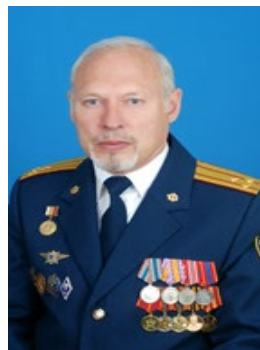
С чисто научных позиций большое значение имеет то обстоятельство, что с выходом в свет настоящей Хрестоматии должны прекратиться многолетние дискуссии о времени создания полиции. Напомню, что до недавнего времени встречались утверждения, что российская полиция появилась или в 1715 г., или в 1716 г., или в 1718 г. Помещенные в Хрестоматии документы устраняют подобные разночтения, противоречивые трактовки исторических событий, дезориентирующие читателей и уводящие их от объективного познания прошлого нашего Отечества.

И еще об одном аспекте, характеризующем вклад Хрестоматии в обогащение исторической науки. Благодаря помещенным в ней документам и материалам мы будем теперь знать не только о том, когда Временное правительство приняло решение о переименовании полиции в милицию, но и причины этой важной политико-правовой акции, аргументы сторонников и противников данной меры, персональный состав комиссии, обсуждавшей эту проблему.

Подводя итог, нужно отметить, что уникальность настоящего издания определяется системностью и полнотой представленных в нем документов. Ничего подобного в нашей стране еще не выходило. В своей совокупности издаваемые документы позволяют вскрыть причины, содержание и последствия многочисленных

реформ полиции, оценить, насколько глубокими были предпринятые преобразования, отвечали ли они потребностям времени, запросам практики, интересам общества. Пытливый читатель увидит, как порой непросто складывались отношения полиции с органами власти на местах, как обеспечивалось взаимодействие с другими правоохранительными структурами, какими были взаимоотношения полиции и общества.

В заключение мне хотелось бы сказать, что это издание существенно облегчит для исследователей, для каждого интересующегося историей правоохранительных органов доступ к первичной информации, будет способствовать активизации научных изысканий самого широкого профиля.



Ю. А. РЕЕНТ,

*профессор кафедры философии и истории
Академии права и управления Федеральной службы
исполнения наказаний России (г. Рязань),
доктор исторических наук, профессор,
почетный работник высшего профессионального
образования Российской Федерации,
полковник полиции
E-mail: reent2@yandex.ru*

Полицейский аппарат Российской империи: этапы развития

Статья приурочена к 300-летию отечественной полиции и содержит аналитический обзор, предлагающий варианты периодизации истории полицейской системы монархической России. Основное внимание уделено изложению авторской концепции, включающей восемь этапов: от становления системы полицейских органов до их ликвидации в 1917 г. В сжатом виде приведены не только их хронологические рамки, но и обоснованы мотивы предлагаемого разделения. Изложенные в статье материалы и выводы помогут более ясно представить путь, пройденный российскими органами правопорядка, что следует учитывать и на современном этапе их развития.

История отечественного права и государства, генерал-полицмейстер, Департамент полиции Министерства внутренних дел, Министрство полиции, Корпус жандармов, полиция Российской империи.

Где-то в конце «перестройки» Россию называли страной с непредсказуемым прошлым. Как ни обидно это сознавать, но пово-

ды для таких оценок существуют и по сей день. Приведу примеры. В ноябре в рамках празднования Дня сотрудника ОВД мы фактически отмечали очередную годовщину милиции. Однако мало кто помнит, что милиция, как профессиональный правоохранительный орган, была впервые учреждена не 10 ноября 1917 г., а Декларацией Временного правительства от 3 марта 1917 г.

Еще пример. 5 октября 1918 г. отмечался 100-летний юбилей российского уголовного розыска. Дата знаменательная, но оторванная от исторических реалий. Истоки уголовного розыска в качестве самостоятельной структуры можно отнести к 1866 г., когда в Санкт-Петербурге была создана первая в России сыскная часть. В целом же рождение уголовного розыска в статусе общероссийского института связано с реализацией Закона Российской империи «Об организации сыскной части» от 6 июля 1908 г. Почему-то мы до сих пор многое привязываем к событиям советского периода. Однако наш форум, приуроченный к 300-летию российской полиции, вполне обоснован и хронологически, и исторически! Тем не менее о периодизации существования этого правоохранительного органа споры не утихли до сих пор.

Полиция и государство. Эти два понятия неразрывны. Для того чтобы осознать причины и специфику становления столь многопланового государственного института, каким стала полиция Российской империи, надлежит выявить наиболее важные этапы его развития. Прежде чем приобрести завершенные формы, любая структура проходит в своем развитии определенную эволюцию. И каждый ее этап по-своему интересен. Нарботанный опыт и сложившиеся традиции позволяют впоследствии использовать их целенаправленно для решения новых задач.

Зачатки периодизации развития полицейских сил самодержавной России появились лишь на исходе ее существования. Наиболее интересны наработки, связанные с попыткой очередной реорганизации полиции Империи в 1913 г. Авторы «Исторического очерка образования и развития полицейских учреждений в России» прослеживают только три периода. Историческими истоками там приняты события, связанные с зарождением Древнерусского государства. Первый этап, названный удельно-вечевым, завершается распадом Киевской Руси. Его отличительной чертой называют концентрацию полицейских полномочий у «частных лиц и церкви»¹. Объединение русских земель вокруг Москвы в XV в. оценивается началом второго периода. Он характеризуется созданием системы местных и центральных полицейских структур. Впервые целенаправленно создается соответствующая нормативно-правовая база. Наконец, третий период авторы называли Императорским, поскольку

начало его совпадает с реформами Петра Великого, а завершающая фаза там не названа. Сосредоточение в руках правительственной власти всех направлений полицейской деятельности определяется основной характеристикой этого периода.

Проблемы формирования полиции России советские исследователи целенаправленно стали разрабатывать только в 1970-е гг. Известен целый ряд набросков с предложениями вариантов периодизации развития отечественной полиции. Трудно выделить какой-либо пример, целостно отражающий проблему. В основном критериями подразделения хронологических этапов предлагаются периоды развития государства в целом либо отдельно взятых полицейских служб. В последующие десятилетия несколько менялся объект исследования.

Например, И. И. Мушкет и Е. Б. Хохлов анализируют не историю полиции, а полицейских функции государства, выделяя три этапа. Начальный период они ограничили с XII по XV в., охарактеризовав его преобладанием церковных и общественных структур над государственными в деле поддержания правопорядка. «Во втором периоде правительства стремятся захватить в свои руки всю полицейскую деятельность... Окончание второго периода в Европе приходится на конец XVIII столетия... В третьем периоде к правительственной полиции присоединяется полицейская деятельность общества...»². Напротив, С. О. Гонюхов и В. И. Горобцов ограничили всю историю развития полиции России двумя этапами: первый – до провозглашения империи, второй – до февраля 1917 г.³ Полагаем, что эти утверждения не безупречны.

Не менее распространенным является подход, в основу которого положена не столько периодизация деятельности полицейских органов, сколько МВД России. В частности, А. В. Борисовым выделяется пять этапов:

«1) 1802–1811 гг. – от основания МВД до учреждения Министерства полиции;

2) 1811–1819 гг. – период деятельности Министерства полиции;

3) 1819–1826 гг. – от возвращения полицейских структур в МВД до создания III-го Отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии (далее – С.Е.И.В.К.);

4) 1826–1880 гг. – период существования III-го Отделения С.Е.И.В.К.;

5) 1880–1917 гг. – от объединения общей и политической полиции до падения Российской империи»⁴.

Представляется, что подобная периодизация для освещения нашей проблемы является упрощенной. Очевидно, полицейские

структуры возникли задолго до учреждения МВД. Также не ясно, почему последний, пятый этап в полтора раза продолжительней, чем три первых вместе взятых. Дело не в арифметике, просто именно на рубеже XIX и XX вв. происходили наиболее значимые преобразования полиции Российской империи.

Интересный вариант предложен в диссертации А. В. Лучинина, который делит развитие полиции на 4 этапа. Первый из них простирался с 1718 по 1761 гг. и увязан с учреждением органов регулярной полиции. 1762–1801 гг. – протяженность второго этапа. Основной причиной его выделения стала организация управ благочиния в уездах. В 1802 г. учреждено МВД, что оценено как начало третьего этапа. Очевидно, критерием его выделения стало создание центральных органов управления полиции. В четвертый этап сведены события, начавшиеся после 1861 г. и завершившиеся крушением Российской империи⁵.

В свое время нами была предложена иная периодизация деятельности полиции Российской империи, которая в целом поддержана научным сообществом. Известно, что зарождение государственных структур судебно-полицейского характера происходило на рубеже XV–XVI вв. Судебником 1497 г. вводились должности наместников, волостелей, недельщиков и тиунов как среднего управленческого звена⁶. Судебник 1550 г. способствовал появлению первых специализированных органов полицейской направленности.

С отменой наместничеств эти полномочия предоставили губным избам. Их служащие отвечали не только за ведение судебных действий, но и осуществляли розыск преступников, их изоляцию и исполнение наказаний. Последние функции исполнялись избираемыми населением сотскими, пятидесятскими и десятскими. Собственно, это и было низшее звено полицейских служащих, работавших «на общественных началах». В отличие от них для исполнения полицейских функций в крупных населенных пунктах вводились штатные должности городских приказчиков и земских старост⁷. Все представители губных изб подчинялись Разбойному приказу, а в Москве – Земскому приказу, в штат которого входили решеточные сторожа, ярыжки и «объезжие головы»⁸.

Таким образом, создание специализированных государственных правоохранительных органов в виде Судного, Разбойного, Земского, Холопьяго приказов – в центре, губных изб – на местах ознаменовало собой начало первого этапа в истории полицейских структур России, составило основу зарождавшейся отечественной полицейской системы.

Состояние правоохранительной системы России в Смутное время и правление Алексея Михайловича было ужасающим. При-

нятие Соборного Уложения 1649 г. стало важным шагом на пути его укрепления. В частности, этим нормативным актом впервые отделили политические преступления от уголовных, закрепили функции и состав низших полицейских служащих.

Коренная реорганизация всего полицейского дела связана с деятельностью Петра I. С 1718 по 1720 гг. вместо большинства приказов были учреждены коллегии. Создание в Санкт-Петербурге по Высочайшему Указу от 20 мая 1715 г. первой в России полицейской конторы прошло малозаметно. Однако учреждение в 1718 г. должности генерал-полицеймейстера было воспринято уже по-иному⁹. Даже современники осознавали, что таким образом открыта новая страница в организации правоохранительной деятельности. Исходя из отмеченного выше, выделим в качестве начала второго этапа в истории полицейских органов дату зарождения регулярной полиции в России.

Длительное время среди предписанных ей функций над правоохранительными преобладали коммунально-санитарные, противопожарные и даже инженерно-архитектурные¹⁰. В Москве канцелярия обер-полицеймейстера была учреждена в январе 1722 г. И только через 15 лет аналогичные полицейские формирования появились в 25 наиболее крупных городах¹¹. Сельскую местность эти преобразования пока еще не затронули.

Правление императрицы Екатерины II связывают с успехами в укреплении полицейского аппарата. Справедливо полагая, что «гораздо лучше предупреждать преступления, нежели наказывать»¹², она призывала в работе с населением делать упор не на устрашение, а на просвещение. Однако эта риторика была далека от реальной жизни. Свернув либеральные планы, она укрепляет карательный механизм.

Важным звеном здесь выступила реформа полиции. Первым ее этапом стала реализация положений «Учреждения об управлении губерниями» 1775 г. В руки губернаторов была передана вся административно-полицейская власть. Распорядительно-исполнительными органами в уездах стали аппараты нижних земских судов и избираемых дворянским собранием капитан-исправников¹³. Но определяющую роль в преобразовании полиции сыграл принятый в 1782 г. Устав благочиния. Согласно его положениям во всех уездных городах появились полицейские управления, названные управами благочиния.

Благодаря проведенным преобразованиям, заложенным в «Учреждении об управлении губерниями» 1775 г. и в Уставе благочиния 1782 г., сложилась новая социально-политическая обстановка, которую можно оценить как начало третьего этапа в эволюции поли-

цейских сил России. Изменения центрального управления полицейскими органами были ощутимы, а формирование новых структур в низовом звене открывало новые возможности, недоступные ранее. Полицейские структуры губернских городов возглавили полицмейстеры, уездных – городничие. В населенных пунктах появились полицейские части. В волостях крестьяне избирали голову и двух заседателей, отвечавших, среди прочего, за охрану общественного порядка.

Локальные по времени или местности реформы производились регулярно, но лишь некоторые из них оставили серьезный след. Так, например, в 1799 г. взамен полицейских канцелярий Павел I учредил военизированные органы – ордонансгаузы, покрыв их сетью всю центральную Россию. Впрочем, просуществовали они недолго. Гораздо более значимым стало решение императора Александра I, выраженное в Манифесте от 8 сентября 1802 г., об учреждении министерств. В числе первых восьми было создано Министерство внутренних дел. Оно включало 4 экспедиции. Важнейшей из них представляется Экспедиция спокойствия и благочиния. Первое ее отделение руководило сельской полицией, а также контролировало состояние общественного мнения и вело криминальную статистику. Городская полиция и пожарные команды подчинялись Второму отделению¹⁴.

Указанные преобразования оцениваются нами как начало четвертого периода в истории исследуемого правоохранительного института. В его хронологических рамках произошло несколько чрезвычайно важных событий. В частности, 25 июля 1811 г. учреждается Министерство полиции.

В его структуру входило три департамента. I-й департамент представлялся наиболее важным, поскольку объединял службы исполнительной полиции (управление полицией, тюрьмами, рекрутскими наборами и т. д.). II-й департамент – Хозяйственная полиция, отвечал за материально-снабженческие функции и надзор над местами общественного призрения. III-й департамент – Медицинская полиция, курировал мероприятия по борьбе с эпидемиями, общественно опасными заболеваниями. Делопроизводство министерства было сосредоточено в двух канцеляриях. Общая канцелярия выполняла стандартные функции, Особенная канцелярия осуществляла политический сыск с 1811 по 1819 гг.¹⁵

В конце 1819 г. Министерство полиции ликвидируется. МВД поглотило большинство его подразделений, создав из них Департамент полиции исполнительной, ставший важнейшим в Министерстве. Мы не являемся сторонниками выделения деятельности Министерства полиции в качестве отдельного этапа. Принципиально оно мало чем отличалось от предшествующей деятельности Экспедиции

спокойствия и благочиния. Если же учесть, что генерал А. Д. Балашов только числился министром полиции, а на деле с 1812 по 1819 гг. находился в действующей армии, то перечень отличий становится еще меньше. Считаем целесообразным оценивать годы существования Министерства полиции в качестве отдельной фазы в истории исследуемых структур.

Реформа тайного политического сыска, связанная с созданием в 1826 г. III-го Отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, рассматривается как Пятый этап развития российской полиции. 25 июня 1826 г. император Николай I приказал подчинить жандармские подразделения военной полиции графу А. Х. Бенкендорфу. Созданное 3 июля 1826 г. III-е Отделение Собственной Его Императорского Величества канцелярии использует Корпус жандармов в качестве своего исполнительного органа на местах. С 1836 г. его преобразовали в Отдельный корпус жандармов, структура и численность которого неоднократно менялись. Созданная агентурная сеть достаточно оперативно отслеживала политические настроения различных слоев населения.

Изначально III-е Отделение подразделялось на четыре экспедиции. Первая из них специализировалась на следственно-разыскной деятельности, связанной с тайными и революционными обществами, а также с лицами и обстоятельствами, угрожающими благополучию царской семьи. Вторая экспедиция осуществляла контроль над неправославными религиозными концессиями, сектами, а также над расследованием должностных преступлений, исполнением наказаний. Третья экспедиция занималась внешней контрразведкой и наблюдением за иностранцами в России. Четвертая экспедиция собирала информацию и расследовала аграрные волнения и беспорядки на селе. В 1842 г. была образована Пятая экспедиция, занимавшаяся цензурой¹⁶.

Годы правления императора Александра II называют эпохой великих реформ. Социально-политическая обстановка этого периода требовала реорганизации полиции. В начале 1860-х гг. глава МВД П. А. Валуев сумел повысить ее статус, освободить от непрофильных работ. Так, например, ряд хозяйственных функций был передан из Департамента полиции учреждениям земского самоуправления, а Министерству юстиции – полномочия, связанные с расследованием уголовных дел¹⁷.

Это отразилось на судебной реформе 1864 г. Следственные и судебные функции полиции были переданы выборным мировыми судьям, но предварительное дознание по серьезным уголовным преступлениям было оставлено. С учетом комплекса всех преобра-

зований заключим, что *в первой половине 1860-х гг. начался шестой период в истории полиции монархической России*. Однако проведенные нововведения были фрагментарны и незакончены.

В 1869 г. министр внутренних дел Александр Егорович Тимашев добился высочайшего одобрения своего проекта административно-полицейской реформы. Реализовать ее не удалось, но укрепление органов полиции на местах все же произошло. Первые попытки отказа от использования в качестве низового полицейского звена военнослужащих были сделаны на основе циркуляра МВД от 14 марта 1868 г. Принятый окончательно в 1873 г. порядок комплектования структур полиции по принципу вольного найма позволил создать на местах костяк опытных специалистов¹⁸. Другими важными нововведениями следует признать образование городских околотков с надзирателями, учреждение должностей урядников, подразделений конно-полицейской стражи. Созданная в начале 1880 г. Верховная распорядительная комиссия во главе с Михаилом Тариэловичем Лорис-Меликовым пыталась подготовить новые реформы. Упор делался на проведение интегративных процессов в деятельности карательных органов и на расширение их социальной базы. С этой целью решили упразднить III-е Отделение и передать его функции в Департамент исполнительной полиции МВД. *6 августа 1880 г. эта мера была реализована, ознаменовав переход к седьмому этапу в истории отечественной полиции.*

М. Т. Лорис-Меликов, возглавив Министерство внутренних дел, стал ответственным не только за состояние общего правопорядка в городах и селах, но и за политические настроения в обществе, поскольку Отдельный корпус жандармов также был передан в его подчинение. «Объединенное ведомство называлось Департаментом государственной полиции (с 1883 г. – Департамент полиции). Первоначально его директором был назначен И. О. Велию. После гибели Александра II в 1881 г. он был смещен. Место директора департамента занял В. К. Плеве, внесший значительный вклад в дело усиления полиции. В целом же МВД становится наиболее важным и могущественным институтом в административно-политической системе Российской империи»¹⁹.

В начале XX в. выявилась необходимость очередных преобразований. *Заключительный восьмой этап истории полицейской системы самодержавной России продолжался 16 очень ярких и насыщенных лет.* Толчком к его зарождению стала официально высказанная в 1900 г. инициатива П. Д. Святополк-Мирского по реформе сельской полиции. Создание в 1902 г. сети Охранных отделений,

в 1903 г. – уездной полицейской стражи и в 1908 г. – сыскных отделений стало основным содержанием развития российской полиции.

Дальнейшие преобразования были порождены событиями, связанными с буржуазно-демократической революцией 1905–1907 гг. Охранительная система империи оказалась неспособной обеспечить надежную защиту самодержавия от социальных потрясений. Изучение возможных направлений реформы полиции было поручено нескольким коллективам. В 1913 г. правительством был утвержден проект, подготовленный комиссией А. А. Макарова.

Реализация его предложений могла бы стать началом *девятого этапа* в периодизации деятельности полицейских структур. Однако мировая война сменила приоритеты. Отдельные законопроекты увидели свет, но в целом реформа полиции империи так и не была реализована. Далее ее существование происходило уже в совершенно иных социально-политических условиях. Завершилось оно вследствие Февральской революции. Постановлением Временного Правительства от 10 марта 1917 г. Департамент полиции МВД упразднен²⁰.

В итоге правомерно высказать мнение, что без анализа социально-политических условий развития отечественного государства и общества невозможно достоверно оценить причины возникновения и завершения тех или иных этапов в развитии правоохранительной системы в целом и полицейской в частности. Каждый из таких периодов характеризуется большим числом особенностей, вызванных как объективными, так и сугубо субъективными обстоятельствами. Но невзирая на разные подходы, правомерно утверждать, что без правильных оценок и учета опыта деятельности прошлых поколений «солдат правопорядка» невозможно формирование новых концепций развития современной полиции.

¹ Исторический очерк образования и развития полицейских учреждений в России. СПб., 1913. С. 3–4.

² *Мушкет И. И., Хохлов Е. Б.* Полицейское право России: проблемы теории. СПб., 1998. С. 36, 62–116.

³ *Гонюхов С. О., Горобцов В. И.* Российская полиция в мундире. М., 2000. С. 6.

⁴ *Борисов А.* Руководители карательных органов дореволюционной России. Вып. 1. М., 1979. С. 7.

⁵ *Лучинин А. В.* Горная полиция в России XIX – нач. XX в.: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2000. С. 15–17.

⁶ Судебник 1497 г. // Судебники XV–XVI веков. М.–Л., 1952. С. 78.

⁷ Судебник 1550 г. // Судебники XV–XVI веков. М.–Л., 1952. С. 164–166, 269–270.

⁸ *Мулукаев Р. С.* Полиция в России (IX – нач. XX в.). Н. Новгород, 1993. С. 9.

⁹ *Сизиков М. И.* Становление регулярной полиции в России (1718–1741 гг.): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1972. С. 5, 11.

¹⁰ Полное собрание Законов Российской Империи (далее – ПСЗ). Собр. 1. Т. V. № 3202, 3203.

¹¹ *Сизиков М. И.* Центральный и столичный полицейский аппарат России в 1732–1740 гг. // Армия и полиция в аппарате эксплуататорских государств: сб. уч. трудов. Вып. 23. Свердловск, 1973. С. 73.

¹² *Пушкарёв С. Г.* Обзор русской истории: Репринт изд. 1953. М., 1991. С. 262.

¹³ Учреждения об управлении губерниями. 1775 г. // ПСЗ. Т. XX. № 14392.

¹⁴ Органы и войска МВД России. М., 1996. С. 14.

¹⁵ *Лучинин А. В.* Горная полиция в России XIX – нач. XX в.: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2000. С. 10.

¹⁶ Министерство внутренних дел. 1802–1902: Ист. очерк. СПб., 1902. С. 97.

¹⁷ Исторический очерк образования и развития полицейских учреждений в России. СПб., 1913. С. 21.

¹⁸ Российский государственный исторический архив. Ф. 1286. Оп. 53. Д. 136. Л. 344.

¹⁹ *Рент Ю. А.* Общая и политическая полиция России (1900–1917 гг.): монография. Рязань, 2001. С. 20.

²⁰ Сборник указов и постановлений Временного правительства. Вып. 1. 27 февраля – 5 мая 1917 г. / сост. отд. Свода Законов Гос. канцелярии. Пг., 1917. [Электронный ресурс]. URL: <http://elbib.shpl.ru/ru/nodes/10721-vyp-1-27-fevralya-5-maya-1917-1917/#mode/inspect/page/9/zoom/4> (дата обращения: 15.12.2018).



А. В. БОРИСОВ,

*доцент кафедры государственно-правовых дисциплин
Академии управления МВД России,
кандидат юридических наук
E-mail: 1595467@mail.ru*

Полиция и проблемы модернизации Российской империи

В статье рассматриваются причины, проблемы создания полиции в Российской империи XVIII в. Раскрывается ее место в государственном механизме, роль в проведении реформ, социально-экономических культурных преобразованиях в стране. Обращается внимание на особенности и значение полиции С.-Петербурга как столицы империи.

История, российская полиция, Российская империя, столица, реформы.

Создание полиции в России начала XVIII в. нельзя рассматривать только в рамках реализации государством функции охраны общественного порядка и борьбы с преступностью.

Она стала важнейшим инструментом радикального изменения жизни российского общества, превращения Московского царства в Российскую империю.

Модернизация России, проведенная Петром I, значительно усилила ее в политическом, экономическом отношении, придала ускорение ее развитию, хотя и сохранила, даже, может быть, усилила крепостное право.

Преобразования в России традиционно проводились силою государства. Поэтому если и можно говорить о прозападном харак-

тере петровских реформ, то, безусловно, надо признать традиционно российский метод их проведения. А как известно, метод проведения реформ влияет на их характер.

Отечественные историки Н. М. Карамзин, С. М. Соловьев, В. О. Ключевский всегда отмечали особую роль государства в российском историческом процессе. Наш современник, академик Леонид Васильевич Милов дал убедительное обоснование необходимости для российского общества ведущей, организующей, дисциплинирующей роли государства¹.

Важнейшее звено государственного механизма – полиция. Она часто является главным исполнителем его воли.

Но при этом, вплоть до недавнего времени, ее деятельность, организация, наконец люди, служившие в ней, находились на периферии интересов исторической науки.

В многотомной «Истории России с древнейших времен» С. М. Соловьева в главах, посвященных внутренней политике, приводятся краткие сведения об организации и деятельности полиции. Но в дальнейшем это долго не получало развития в отечественной историографии.

Среди многочисленных реформ Петра I далеко не всегда упоминают полицейскую реформу. Отчасти это вызвано тем, что она не была, да и не могла быть завершена. Созданную в ходе многолетней Северной войны большую профессиональную армию не сократили, а возложили на нее исполнение полицейских функций.

Сначала полиция была создана в новой столице, в еще строящемся Санкт-Петербурге, и стала важным средством формирования облика, жизненного пространства этого города и модернизации страны.

Столицы играют огромную роль в истории государств. Выбор, перенесение, переименование столицы – это следствие, условие определения характера развития государства и общества².

Столица – это резиденция, презентация государственной власти, определенный символ страны для ее граждан и всего мира. В ней не только принимаются властные решения, но и проводятся общенациональные ритуалы, церемонии, парады, являющиеся необходимым условием формирования, поддержания политико-культурного единства страны, национальной идентификации.

Древняя Москва, объединив вокруг себя другие русские города и княжества, добилась роли столицы, стала символом Московского царства. Новый, еще строящийся город Санкт-Петербург стал символом нового этапа развития отечественной государственности – Российской империи.

Новый город строился с деятельным участием и под контролем полиции. Это хорошо показано в работах по истории Санкт-Петербурга

XVIII в.³, в которых генерал-полицмейстеры, полицмейстерская канцелярия являются участниками создания, как писал А. С. Пушкин, строгого, стройного вида новой столицы.

Полиция участвовала в создании социально-культурного пространства столицы – в разбивке парков (новое явление для русского города), расстановке в них скульптур, которые должны были выполнять образовательные-дидактические функции, в оформлении улиц и площадей.

Она способствовала внедрению новых моделей общественного поведения, которые затем ретранслировались на всю страну.

С петровских времен начинают проводиться массовые нерелигиозные праздники, которые устанавливало государство, устраиваться зрелища, ставшие определенным средством воспитания нового, европеизированного и ощущающего свою связь с имперскими задачами государства человека.

Организация этих праздников, зрелищ, поддержание порядка во время их проведения стала и остается до сих пор одной из важнейших и сложнейших задач полиции.

Петр I ломал, но в то же время придерживался определенных государственно-исторических традиций. Празднование грандиозного события – победного завершения многолетней Северной войны, начавшееся в Санкт-Петербурге, продолжилось в Москве. Здесь же состоялось такое великое событие в истории российской государственности, как коронование императрицы Екатерины I.

Поэтому в Москве по образцу Санкт-Петербургской создается полиция, которая справилась со сложнейшей задачей поддержания общественного порядка во время многодневных торжеств с участием большого числа людей, дипломатического корпуса, приглашенных иностранцев. Празднование Ништадтского мира, коронация Екатерины I были первыми в России мероприятиями европейского масштаба, с проведением которого успешно справилась полиция Санкт-Петербурга и Москвы.

При Петре I получает развитие понимание исторического процесса как определяемого не только божьей, но и человеческой волей. История становится самостоятельной отраслью знаний, играющей заметную роль в политической, идеологической, культурной жизни.

Стремясь сохранить для потомков, передать им свое понимание задач России, Петр I приказывает собирать материалы для написания истории Северной войны⁴. Материалы по истории строительства Санкт-Петербурга император поручает собрать Генерал-полицмейстеру А. Девиеру. Такое направление отечественной историографии, как поиск исторических источников, получило свое развитие в начале XVIII в. не без помощи полиции.

Начатый Петром I процесс модернизации России и создание в ней полиции был продолжен его преемниками, прежде всего Екатериной II.

Полицейские учреждения, создаваемые ею, стали частью новой системы государственного управления.

В 1775 г. с принятием «Учреждения для управления губерний Российской империи...» произошло новое административно-территориальное деление страны, создание уездного звена системы государственного управления.

Созданный в уезде нижний земский суд во главе с капитан-исправником стал, по существу, основным административно-полицейским учреждением, обеспечивающим порядок и функционирование системы управления в стране.

Сохранение крепостного права, очевидно, еще не исчерпавшего возможности для развития страны, требовало создания учреждения предотвращающего, решающего конфликты между дворянами-помещиками и крестьянами. Именно капитан-исправник, с одной стороны, должен был «полицейскими мерами поставить преграду произволу помещика»⁵, с другой – обеспечить ему безопасную жизнь в имении, где и вызревал, начинался «золотой век» русской культуры, литературы XIX в.

В. Д. Зорькин высказал интересное, смелое для сегодняшнего дня суждение о том, что «при всех издержках крепостничества именно оно было главной скрепой, удерживающее внутреннее единство нации», а помещик выполнял роль «важнейшего амортизатора на основной линии социального напряжения – между властью и крестьянскими массами»⁶.

Не вдаваясь в полемику с этим суждением, следует признать, что, помимо помещика, важную и даже, может быть, более действенную роль в поддержании порядка и единства в обществе и государстве играл капитан-исправник и подчиненный ему нижний земский суд. При этом избирались они, как правило, из дворян-помещиков.

Условием модернизации общества и государства в XVIII в. была урбанизация – рост числа городов и горожан, занятых в сфере производства, торговли, обслуживания.

Екатерина II, зная европейскую социально-экономическую теорию и практику, была уверена, что обеспечить промышленный рост может только развитие городской жизни⁷.

Эта задача во многом решалась изданием в 1782 г. подготовленного императрицей «Устава благочиния, или полицейского». Во всех городах создавались однотипные учреждения по охране общественного порядка и борьбе с преступностью – «Управа благочиния, или полицейская».

В ее компетенцию входило поддержание промышленности, торговли, соблюдение интересов потребителя, конфликты между должниками и кредиторами, а также многие другие вопросы хозяйственной, общественной жизни города.

На нее же были возложены и определенные задачи морально-нравственного контроля за жизнью горожан. Устав благочиния являлся важнейшим политико-правовым, идеологическим актом, олицетворявшем продолжение Екатериной II начатой Петром I политики «прогресс через насилие», конечной целью которой было достижение «общего блага»⁸.

Последнее должно было олицетворяться в сильном, способном решать масштабные задачи государстве.

К этим задачам в эпоху существования империй, находившихся в состоянии постоянного соперничества между собой, относились охрана границ и расширение государства, увеличение сферы его политического, экономического влияния.

Для решения этой задачи нужно было обеспечить порядок и внутреннюю безопасность при проведении радикальных реформ и расширения контура империи. Поэтому Петр I создал полицию, а начатую им полицейскую реформу продолжила Екатерина II.

Обеспечение внутренней стабильности позволило вести успешные войны, активную международную политику. И если в 1722 г. Россию как империю признали четыре государства, то во время правления Екатерины II это стало непреложным и важным фактом геополитики.

¹ Горский А. А. К концепции исторического развития России Л. В. Милова. В кн.: Особенности российского исторического процесса. Сборник статей памяти академика Л. В. Милова. М., 2009. С. 58–61.

² Тойнби А. Постигание истории. М., 2010. С. 521–526.

³ Петров Г. Н. История Санкт-Петербурга с основания города до введения в действие выборного городского управления по учреждениям в губерниях 1703–1782. СПб., 1885.

⁴ Пештич С. Л. Русская историография XVIII в. Л., 1961. Т. 1. С. 161.

⁵ Кавелин К. Д. Записки об освобождении крестьян в России. В кн.: Кавелин К. Собр. соч. Т. 2. СПб., 1904. С. 38.

⁶ Зорькин В. Суд скорый, правый и равный для всех. Судебная реформа Александра II: Уроки для правового развития России // Рос. газ. 2014. 26 сентября.

⁷ Гриффитс Д. Екатерина II и ее мир. М., 2013. С. 270.

⁸ Каменский А. Б. От Петра I до Павла I. Реформы в России XVIII в. Опыт целостного анализа. М., 2001. С. 434.



И. А. ПОТЁМКИН,

*начальник отдела по изучению проблем истории МВД России
научно-исследовательского центра
Академии управления МВД России, полковник полиции
E-mail: igor.potiomkin@yandex.ru*

Контрразведывательная деятельность полиции в структуре безопасности государства накануне и в годы Первой мировой войны

Статья посвящена проблемам внутренней безопасности Российской империи накануне и в годы Первой мировой войны в таком важном сегменте, как контрразведывательная деятельность. Дана краткая характеристика субъектам внутренней безопасности. Представлены предложения руководства МВД и Департамента полиции по организации контрразведывательных отделений (КРО) накануне войны, организации контрразведки во время войны. Раскрыто содержание и специфика деятельности полиции по контрразведывательной деятельности в годы Первой мировой войны.

Российская империя, внутренняя безопасность, полиция, Департамент полиции, Отдельный корпус жандармов, МВД Российской империи, Охранные отделения, губернские жандармские управления, контрразведывательная работа, агентура, государственная безопасность.

В нашей стране разработана и действует Стратегия национальной безопасности. Она подразумевает совокупность элементов, отражающих национальные интересы, стратегические национальные при-

оритеты, степень угроз, факторы безопасности государства, общества и личности, взаимодействие этих факторов. Элементы этой стратегии учитывают опыт нашей страны по обеспечению безопасности в XX в.

XX в. стал беспрецедентным по масштабам и последствиям нарушений правил международной безопасности. Уже Первая мировая война показала, что необходимо было создавать надгосударственную организацию по обеспечению международной безопасности, каковой стала Лига наций. Не так давно научная общественность отмечала 100-летие Первой мировой войны. Мы обращаемся к историческому опыту и пытаемся понять, как осуществлялась безопасность нашего государства в условиях мировой войны. Для Российской империи, которая вступила в горячую фазу активных боевых действий, неприменимо сравнительно недавно вошедшее в обиход понятие «национальная безопасность». В исторической науке в отношении периода начала XX в. чаще всего встречается деление на внешнюю и внутреннюю безопасность.

Сама система безопасности Российской империи еще не стала предметом комплексного исследования историков, в том числе безопасности периода Первой мировой войны. Важным методологическим инструментом в этой исследовательской работе являются ключевые категории и понятия, отражающие объект и предмет исследования безопасности в этот период, в силу того, что страна впервые вступила в войну такого огромного масштаба. Фиксация на определенном этапе предмета исследования позволила перейти от эмпирического набора материала к определенным обобщающим выводам, что в ближайшем будущем даст возможность приступить к теоретическому объяснению проблем безопасности Российской империи начала XX в., в историческом развитии этой важнейшей сферы условий существования государственного строя.

Важной отправной точкой в данной проблематике является роль и место Министерства внутренних дел как самостоятельного субъекта внутренней безопасности, общей и политической полиции в системе безопасности России в годы Первой мировой войны. Мы не будем выделять субъекты внешней безопасности. Сфера наших интересов – внутренняя безопасность государства. Остановимся кратко на субъектах внутренней безопасности, самым «тяжеловесным» из которых являлось Министерство внутренних дел Российской империи.

Основными субъектами внутренней безопасности являлись, помимо МВД, Совет министров, Военное ведомство с Генеральным штабом и военными округами, Ставка Верховного Главнокомандования, МИД, Министерство финансов, Министерство Импера-

торского двора. Над всеми субъектами возвышался самодержец – император Николай II.

Совет министров как правительство не может не быть субъектом внутренней безопасности. «К началу Первой мировой войны в ряду государственных институтов думской монархии важнейшее место занимал Совет министров», он «нес на себе главное бремя повседневного руководства бюрократической машиной, помогая монарху выполнять обязанности главы государства»¹. Но роль вклада Совета министров в обеспечение внутренней безопасности в Первой мировой войне далеко неоднозначна. И виновата в этом, не в последнюю очередь, министерская чехарда. Масштабы ее оказались губительны для России. Это, в общем-то, отразилось и на МВД. За три с половиной года войны до Февральской революции в ведомстве сменилось шесть министров! Замена одного министра другим вызывало принцип домино, цепную реакцию других кадровых перемен, что во время войны чревато последствиями. Один из современных исследователей утверждает, что «до 1914 г. Совет министров так и не стал объединенным правительством. В особенности это чувствовалось в годы войны»².

В Совете министров взяла верх тенденция политического лавирования, в отличие от столыпинского довоенного курса, который предполагал абсолютное доминирование правительства в политическом процессе. Эта тенденция предполагала «соглашение с цензовой общественностью», заигрывания с либеральными политическими силами, что сужало пространство политического маневра и «неизбежно провоцировало в недалеком будущем масштабное реформирование политического строя»³. Консолидированного курса у кабинета не было. Кроме того, не были размежеваны сферы компетенции правительства и Ставки, которая в свою очередь не вполне справилась с возложенными задачами гражданского управления на территориях театра военных действий.

Весомым игроком на поле внутренней безопасности во время войны стала Ставка ВГК. Это оказался новый центр принятия решений. Не случайно еще в начале войны император хотел взять на себя обязанности Главнокомандующего. «19 июля война была объявлена. Началась мобилизация. Накануне Император заявил министрам о желании стать во главе войск... Весь состав правительства выступил против»⁴. И под давлением окружающих Николай II отказался от этой идеи. Ставка ВГК, пользуясь «Положением о полевом управлении войск в военное время», где сказано, что с началом войны вводилась должность Верховного Главнокомандующего, обладавшего всей полнотой власти на театре военных действий (*далее – ТВД*),

и военное положение в тех губерниях, которые оказались в зоне ТВД, стала расширять свои полномочия. Например, начальник штаба ВГК генерал Н. Н. Янушкевич мог послать указание министру финансов, чтобы тот оплатил Америке за нужную армии шрапнель золотовалютными резервами страны в сумме, равной 1/3 всех запасов золота страны. Или более того, в 1915 г. тот же Н. Н. Янушкевич взял на себя смелость отменить решение Императора о посылке дивизии в Персию⁵.

Сменивший его начальник Генерального штаба генерал Алексеев предложил ввести должность верховного министра государственной обороны (читай, безопасности), подчиненного ему лично и наделенного диктаторскими полномочиями. Обычно колебавшийся при принятии серьезных решений император Николай II здесь был солидарен с Советом министров и отказал.

Ставка вмешивалась регулярно в работу не только губернаторов, но и министров, не знавших четких границ своей компетенции. В Ставке ВГК было создано Военно-политическое и гражданское управление при Верховном Главнокомандующем (Могилёв). Масштаб деятельности его был огромен. Полицейские и жандармы губерний на военном положении оказались в двойном подчинении – Ставке в лице этого управления и МВД, но и губернаторы – под прессом этого управления. «Гражданские распоряжения военных властей, как-то: выселение жителей, эвакуации предприятий и т. п... сыграли значительную роль в развале общего строя государства и, несомненно, имели серьезное значение для успеха революции»⁶, – жестко пишет известный государственный деятель того времени, бывший при Столыпине товарищем министра внутренних дел, генерал-лейтенант Павел Григорьевич Курлов. Мера участия Ставки в гражданских делах обуславливалась участием в решении вопросов внутренней безопасности в той или иной степени: агентурная и контрразведывательная работа на ТВД и в войсках; рабочее и крестьянское движение, деятельность политических партий на ТВД и в военных округах на военном положении; проблема занятых территорий: Галиции и Буковины – гражданские власти испытывали на себе давление Ставки; участие в вопросах эвакуации населения и материальных ценностей из губерний на ТВД; участие в вопросах государственно-конфессиональной политики и благонадежности неправославного населения: католического и греко-католического, лютеранского, в том числе духовенства; Военно-политическому и гражданскому управлению Ставки подчинялись военные округа, находящиеся на военном положении со всей своей инфраструктурой.

Совет министров не хотел мириться с такой «политикой Ставки», на заседании Совета министров 24 июля 1915 г. был даже «поставлен вопрос о недееспособности Ставки»⁷. Речь шла не только о катастрофе в это время на фронте, но и о гражданском управлении.

Военное ведомство во время войны занималось большей частью вопросами контроля и регулирования поставки оборонной продукции на фронт, взаимодействием с другими министерствами и ведомствами. Деятельность Генерального штаба Военного министерства была отгечена работой Ставки ВГК, но в его состав входило крупное Главное управление ГШ, которое непосредственно являлось действующим органом в системе безопасности страны, и ему подчинялись внутренние военные округа, находящиеся на положении чрезвычайной охраны.

Министерство финансов являлось субъектом внутренней безопасности не только как финансово-экономический орган. Ему подчинялись Отдельный корпус пограничной стражи, Таможенный департамент с разветвленной сетью таможен и жандармско-полицейское управление КВЖД – скорее всего, в силу его особого финансирования.

Министерство Императорского двора не только осуществляло комплекс обеспечения безопасности самого Императорского двора. В подчинении Коменданта Императорского двора находилась дворцовая полиция, полиция городов Гатчины, Петродворца, Павловска, Царского Села и императорских театров. Министерство имело свою агентурную сеть и силы сопровождения императора в передвижениях, в том числе по железным дорогам. Данное министерство и Министерство внутренних дел плотно сотрудничали в вопросах безопасности.

Министерство иностранных дел имело в своей структуре Департамент политических дел, который занимался, в том числе, дипломатической контрразведкой за границей и на территории империи, информировал Департамент полиции о направляющихся в Россию дипломатах, установленных разведчиках и шпионах. В Департаменте полиции одно время, с 1904 по 1906 гг., функционировало совершенно секретное отделение дипломатической агентуры. Обе спецслужбы действовали самостоятельно.

Во время войны был создан и Военный совет. Сведения о нем скудны. Мы знаем, что на заседании Совета министров 16 июля 1915 г. было решено «уполномочить И. Л. Горемыкина и А. А. Поливанова представить Его Величеству единодушное ходатайство правительства о неотлагательном созыве Военного совета», причем докладчики были обязаны указать государю, что «мера эта обуславливается не только военной необходимостью, но и соображениями внутренней политики...»⁸. Но Военный совет под председательством

императора своей серьезной роли в делах внутренней безопасности не сыграл. На регулярной основе работало Особое совещание по обороне государства и его органов под руководством главы правительства. При рассмотрении вопросов стачечного движения, нарушения общественного порядка к работе Особого совещания привлекалось Министерство внутренних дел в лице министра. Журналы Особого совещания сохранились, большая часть из них опубликована.

Итак, рассмотрим основные направления контрразведывательной работы полиции накануне и в годы войны.

Несомненно, одной из важнейших сфер деятельности Департамента полиции и Отдельного корпуса жандармов (ОКЖ) по обеспечению внутренней безопасности была агентурная и контрразведывательная деятельность. И если агентурная работа общей и политической полиции имела глубокие корни к началу Первой мировой, то контрразведкой на регулярной основе полиция стала заниматься только в начале XX в., накануне Первой мировой войны.

Инициатором и разработчиком создания контрразведывательных отделений (КРО) в стране стала межведомственная комиссия (МВД, военное и морское ведомства) под председательством директора Департамента полиции М. И. Трусевича. По проекту 1908 г. рассматривались четыре схемы, одна из которых предполагала подчинение МВД в лице Департамента полиции – она и была доминирующей. Мнения были разные, но «в конечном итоге все пришли к выводу о необходимости учреждения в структуре тайной полиции специальных контрразведочных органов, так называемых «военно-розыскных бюро», входящих в соответствующие районные охранные отделения»⁹. Это очень важно подчеркнуть: у истоков создания контрразведывательных отделений в империи стояло руководство полиции, никто из компетентных специалистов, в том числе военных, не подвергал сомнению роль и значение политической полиции в осуществлении контрразведывательной деятельности.

«Межведомственная комиссия одобрила разработанный Главным управлением Генерального штаба понятийный аппарат контрразведывательной деятельности. Так, «контрразведкой называлась деятельность, заключающаяся в «своевременном обнаружении лиц, занимающихся разведкой для иностранных государств, и в принятии мер по воспрепятствованию разведывательной работе этих государств в России». Конечной целью являлось привлечение к судебной ответственности лиц, уличенных в военном шпионаже, на основании ст. 118–119 Уголовного уложения 1903 г., или прекращение «вредной деятельности» названных лиц хотя бы административными мерами»¹⁰.

Руководство контрразведывательными структурами предлагалось возложить на жандармских офицеров, преимущественно тех, кто имел опыт руководства Охранными отделениями, а помощниками к ним назначать представителей Военного ведомства. Трусевич был ставленником премьер-министра и министра внутренних дел Петра Аркадьевича Столыпина. Все шаги по работе межведомственной комиссии были согласованы. Представленная ему структура органов контрразведки вполне соответствовала его взглядам. «По сути, это являлось реальным воплощением идеи Столыпина о неразрывности борьбы со шпионажем с деятельностью подразделений, обеспечивающих внутреннюю безопасность государства»¹¹.

Но после ухода с поста директора Департамента полиции Трусевича в июле 1910 г. начала работу 2-я Межведомственная комиссия по борьбе со шпионажем в России. Товарищ министра внутренних дел П. Г. Курлов, представляющий свое ведомство в заседаниях, занял противоположную от Трусевича и Столыпина позицию. Он настоял на схеме подчинения КРО Военному ведомству, а полиции отводилась вспомогательная роль. Ему представлялось, что в военной среде более предпочтительно формирование особых военно-розыскных органов, но в организации и дальнейшей деятельности необходимо использование жандармских офицеров, прежде всего из Охранных отделений, уже обладавших большим опытом политического розыска. По результатам работы этой комиссии изменилось финансирование и организационно-штатное расписание КРО.

Между тем, в справке Департамента полиции о контрразведке сказано, что «создавая, на подобие охранных отделений, свои контрразведывательные бюро, Генеральный штаб несомненно имел, должно быть, в виду, прийти на помощь жандармским и полицейским властям и облегчить им борьбу со шпионством, восполнив ощущаемый недостаток как в денежных средствах на расходы по розыску, так и в лицах по ведению агентуры по шпионажу»¹².

В 1911 г. родились «Положение о контрразведывательных отделениях», «Инструкция начальникам контрразведывательных отделений», «Правила регистрации лиц контрразведывательными отделениями», «Инструкция начальникам контрразведывательных отделений по расходованию ассигнуемых им сумм и ведению отчетности по ним», утвержденные военным министром В. А. Сухомлиновым. В «Инструкции начальникам контрразведывательным отделениям» в параграфе 13 сказано о взаимодействии КРО с полицией: «В подготовке агентов наружного наблюдения, начальник контрразведывательного отделения руководствуется существующими на сей предмет инструкциями и указаниями Департамента полиции, имея при этом в виду, что роль

филёров в контрразведке не ограничивается наружной проследкой, но зачастую вызывает необходимость в сыскных приемах...»¹³.

Руководителями контрразведывательных отделений были поставлены, как и предполагалось, опытные жандармские офицеры, разбирающиеся в вопросах борьбы с политическими преступлениями. Несмотря на это, директор Департамента полиции Р. Г. Моллов во время войны писал про КРО, что их «едва ли можно признать учреждениями достаточно осведомленными в деле розыска». На бессистемность работы КРО указывали многие руководители органов политической полиции. Так, например, в докладе начальника Отделения по охранению порядка и общественной безопасности в г. Варшаве подполковника Муева на имя начальника Варшавского губернского жандармского управления указано, что «бессистемность работы контрразведывательных отделений особенно ярко обрисовалась в момент перехода пограничных местностей Российской Империи на военное положение и с началом военных действий»¹⁴. Он приводит факторы, подчеркивающие эту бессистемность. Первый фактор заключается в том, что многие КРО, существовавшие в мирное время, например в Киеве, Варшаве и Вильне, и накопившие определенный багаж на своей территории, были переброшены в штабы действующих армий, «архивы их куда-то отправлены, а на место опытных начальников назначены молодые офицеры, буквально не имеющие представления о ведении порученного им дела»¹⁵.

Вторым фактором он указывает «отсутствие правильной системы в организации этих учреждений», подразумевая под этим организацию самой контрразведывательной деятельности на театре военных действий. КРО всецело придавались штабам армий, постоянно меняющих дислокацию. А по мнению Муева, только КРО «обосновались в известном районе, заводили там агентуру, приобретали «резидентов» и приступали к систематической работе, как вдруг армия перебрасывалась на новый фронт и вся работа контрразведывательных отделений сводилась на нет: сотрудники теряли связь, «резиденты» оставлялись на произвол, знание местных условий оказывалось бесполезным и т. п.»¹⁶.

Много беспорядков, по словам Муева, и в самой оперативной работе. Так, совершенно игнорируется «вопрос о нравственных качествах вербуемых», и нередко начальники КРО убеждают вышестоящее руководство, что «именно неблагонадежный элемент и может быть полезен в качестве разведчика». По отношению к своему Охранному отделению Муев отмечает, что руководство КРО требует производство Охранным отделением обысков, хотя деятельность КРО «все время носила характер бессистемного розыска».

Слабым звеном признавалось и подчинение начальников КРО во время войны начальникам разведывательных отделений штабов военных округов, армий, фронтов. Тем самым принижалась роль военной контрразведки как таковой. Хотя функции разведки и контрразведки совершенно разные.

Во время войны «в сфере контрразведки серьезные трения и обоюдное недоверие возникли у Ставки Верховного Главнокомандования и Министерством внутренних дел... Взаимодействия органов борьбы со шпионажем с подразделениями Министерства внутренних дел осложнилось еще и тем, что до утверждения «Наставления по контрразведке в военное время» согласовывалось только с командиром Отдельного корпуса жандармов генералом В. Ф. Джунковским, известным своей деятельностью по ограничению полномочий розыскных органов. Департамент полиции – ведущий оперативно-розыскной орган Министерства внутренних дел – даже не был поставлен в известность о подготовке этого документа»¹⁷.

Но на рядовом уровне политическая полиция контактировала с КРО по всем текущим вопросам контрразведывательной и агентурной деятельности как на ТВД, так и во внутренних округах. Общая полиция оказывала при необходимости (дознание, выемки, задержание, обыск, арест, отдельные поручения и т. д.) посильную помощь, хотя были и трения, и несогласованность с полицейским руководством, что только вредило работе.

По воле судьбы разработкой Положения о контрразведке по поручению Верховного Главнокомандующего Великого князя Николая Николаевича летом 1915 г. начал заниматься прокурор Одесской судебной палаты Р. Г. Моллов. Никто тогда не думал, что скоро он станет директором Департамента полиции и продолжит эту работу уже в новом качестве. Став директором, Моллов создал комиссию по выработке Наставления. Вскоре проект Положения лег на стол управляющему Министерством внутренних дел А. Н. Хвостову. К нему была приложена докладная записка о мерах по борьбе со шпионажем¹⁸.

Записка показывает нам масштабность мышления Р. Г. Моллова, который отразил основные провалы в работе КРО, что, в свою очередь, сильно влияло на качество борьбы со шпионажем. «Особое внимание в записке было уделено анализу конкретных проблем взаимодействия губернских и иных жандармских управлений с контрразведкой, – пишет историк А. А. Зданович – директор Департамента полиции Р. Г. Моллов «предлагает передать КРО в непосредственное ведение начальникам ГЖУ, что одновременно решило бы вопрос о легализации контрразведки и позволило бы руководи-

телям КРО получить столь необходимую дополнительную власть при реализации оперативных материалов. Р. Г. Моллов полагал, что отстраненные от борьбы со шпионажем чины корпуса жандармов вновь будут привлечены к такому важному делу»¹⁹. Но после увольнения с должности директора записке Моллова так и не был дан ход.

Но конструктивную позицию, став товарищем министра внутренних дел и продолжив линию Моллова, занял Степан Петрович Белецкий, бывший уже до этого директором Департамента полиции. В ноябре и декабре 1915 г. он выезжал в Ставку ВГК и встречался по вопросам контрразведки с начальником Штаба ВГК М. В. Алексеевым. Белецкий отдал распоряжение подчиненным доработать записку Моллова, и в феврале 1916 г. этот доработанный проект направил в Штаб ВГК. Зданович подчеркивает: «Чтобы идеи, изложенные в проектах, не воспринимались как безосновательное посягательство на прерогативы военных, товарищ министра внутренних дел счел необходимым напомнить об опасности для государства не только сбора противником информации о действиях войск, но и в равной мере шпионажа в торгово-экономической и политической сферах. По данным полиции, внимание германской разведслужбы было обращено также на активизацию подпольных революционных организаций. Отмечались факты вербовки неприятелем своей агентуры из числа антиправительственных элементов»²⁰. Это очень важные мысли Белецкого, выражающего озабоченность за состоянием внутренней безопасности страны в целом.

Добавим к логичности и глубине государственного мышления Белецкого схожие мысли автора заметки к статьям «Наставление по контрразведке в военное время» Р. Г. Моллова. Например, параграф 33 данного Наставления гласит: «Контрразведка, всеми мерами стремясь к достижению общей цели, указанной в ст. 1 сего наставления, в частности должна: ...Е) заблаговременно обнаруживать подготавливающиеся забастовки на заводах и фабриках, изготовляющих необходимые для армии и флота предметы и материалы». Автор заметки пишет комментарий: «Между тем эта осведомленность может быть установлена только путем тесной связи контрразведывательных отделений с Департаментом полиции, а также и вообще познаниями начальника контрразведывательного отделения в области политического розыска, без каковых деятельность его будет совершенно непродуктивна... Пункт «е» предусматривает борьбу с забастовками на фабриках и заводах, изготавливающих военные припасы. Ввиду того, что возникновение забастовок находится в тесной зависимости с участием в них революционных партий, то

и борьба с ними не может протекать без привлечения к ней общих розыскных органов Империи, связь с коими в этом случае особенно необходима, так как обнаружение подготовляющихся забастовок не может идти достаточно успешно без взаимодействия с остальными розыскными органами»²¹.

Белецкий ему вторит: «Вот почему я полагаю, что успешно бороться с существующим колоссальным развитием шпионажа может только Департамент полиции с его испытанными и могучими органами государственной охраны и безопасности, каковыми являются жандармские управления и Охранные отделения»²².

К контрразведывательной деятельности во время войны в Департаменте полиции имел непосредственное отношение Особый отдел (с 1914 г. – 9-е делопроизводство, с 1916 г. – опять Особый отдел) – главное информационное звено в агентурной работе. Историк З. И. Перегудова приводит слова последнего директора Департамента полиции И. П. Васильева: «...главнейшая роль Особого отдела в последнее время была информационная в отношении местных розыскных органов»²³.

Особый отдел контролировал деятельность Заграничного бюро – во время войны Парижское бюро Заграничной агентуры. Возглавлял бюро с ноября 1909 г. А. А. Красильников. «Во время Первой войны деятельность Заграничной агентуры приобрело несколько иное направление. Если раньше Бинту (*один из самых старых сотрудников Заграничной агентуры – И. П.*) категорически запрещалось заниматься контрразведкой, то теперь из Департамента поступило специальное распоряжение министра внутренних дел А. Д. Протопопова, по просьбе графа Игнатьева, начальника русской контрразведки в Париже, Красильникову было дано поручение заняться некоторыми вопросами, связанными с военной контрразведкой»²⁴.

Надо сказать, что у МВД к этому времени был огромный опыт осуществления оперативно-розыскных мероприятий как по линии уголовного, так и политического сыска. Правда, по инициативе товарища министра внутренних дел В. Ф. Джунковского и к радости либеральной публики, в 1913 г. были упразднены Охранные отделения, кроме трех, учрежденных в законодательном порядке – Петербургского (позднее – Петроградского), Московского и Варшавского, а также 22 февраля 1914 г. упразднены все Районные охранные отделения (РОО), за исключением Туркестанского, Кавказского и Восточно-Сибирского. Но и два последних были ликвидированы 19 июля 1914 г.²⁵ Таким образом, к началу войны функционировали только три Охранных и одно Районное охранные отделения.

Это серьезно повлияло на качество политического сыска в империи в условиях Первой мировой войны, ведь офицеры Охранных отделений считались элитой политической полиции. А пример работы оставшихся Петроградского, Московского, Варшавского Охранных отделений и Туркестанского Районного охранного отделения во время войны показал эффективность их деятельности.

Во многом успех по вопросам агентурной, контрразведывательной и даже разведывательной работы во время Первой мировой зависел от взаимодействия полиции, Охранных отделений, жандармских управлений как между собой, так и с военными. Может вызвать недоумение участие в разведывательной работе. Но не будем забывать, что полицейские и жандармы работали и на театре военных действий, последними покидали города при отступлении наших войск, взаимодействовали с нашими войсками. Вот что, например, пишет в своих воспоминаниях П. Г. Курлов: «Полицейская стража Курляндской губернии проявила вообще выдающееся мужество, содействуя нашим войскам в несении разведочной службы, благодаря прекрасному знанию местности. Были даже случаи успешных столкновений стражников с германскими разъездами, за что некоторые удостоились награждения георгиевскими крестами»²⁶.

Как мы уже отмечали, полицейские и жандармские структуры, Охранные отделения занимались во время войны, и довольно успешно, контрразведывательной деятельностью и самостоятельно.

Основные направления такой работы были следующие:

- пресечение шпионской деятельности противника, выявление шпионов из числа завербованных подданных Империи, в том числе вынужденных: подростков и детей с оккупированных территорий;
- пресечение диверсионно-разведывательной деятельности противника на объектах инфраструктуры, предприятиях оборонного заказа, в первую очередь выпускающих продукцию для нужд армии;
- выявление этнических торговцев, особенно иностранцев, использующих свое ремесло для прикрытия военного и экономического шпионажа;
- локализация противоправной деятельности турецких, афганских, немецких, австрийских и польских эмиссаров-проповедников на окраинах Российской империи с целью склонить единоверцев (католиков, лютеран, мусульман) к восстанию против своего правительства; предотвращение религиозного экстремизма, в первую очередь воинствующего панисламизма;
- выявление шпионских и разведывательно-диверсионных замыслов, раскрытие агентурной сети противника на территории империи;

- предотвращение политического терроризма, связей и финансирования революционных и оппозиционных партий из-за границы;
- агентурная и контрразведывательная работа Парижского бюро Заграничной агентуры Департамента полиции.

Как характерный пример по первому пункту укажем на секретное сообщение своим подчиненным генерал-лейтенанта П. Г. Курлова – в данный момент помощника, оставшегося за Главного начальника Двинского военного округа. Округ находился на военном положении и на театре военных действий. В циркуляре он сообщает о правилах ведения контрразведки в районе Двинского военного округа, где в первом же пункте указывается, что «ведение контрразведки и борьба со шпионажем возлагается на губернские жандармские управления и чинов общей полиции, под наблюдением и по указанию помощника Главного начальника округа»²⁷. Далее он развивает свои положения. По его распоряжению начальники Управлений обязаны завести надлежащую агентуру, дать указания и оказать содействие чинам общей полиции для приобретения таковой; все относящиеся к контрразведке и шпионажу сведения – как поступающие от сотрудников, так и из иных источников – подвергаются в губернских жандармских управлениях надлежащей разработке; чины общей полиции, не производя разработки получаемых ими сведений, сообщают таковые начальникам губернских жандармских управлений; также поступают с получаемыми сведениями и чины жандармских полицейских управлений железных дорог и т. д.

По второму пункту яркий пример пресечения диверсионно-разведывательной деятельности на объектах инфраструктуры приводится в одной из статей автора, где речь идет об успешной работе наших двух агентов за границей – А. Литвина и Б. Долина, сумевших втереться в доверие к врагам России. Один из них – Долин, имевший агентурный псевдоним «Шарль», сообщал, что ему предлагалась награда в 50 000 руб. за три крупные диверсии. Из шифрограммы директору Департамента полиции мы узнаем, что «Шарлю было предложено войти в сношение с евреем Бернштейном, приехавшим из Турции, связаться с одной из русских революционных партий. При свидании Шарль получил от Бернштейна предложение принять на себя организацию взрыва трех железнодорожных мостов, двух в центральной России, одного в Сибири»²⁸.

Как пример, по третьему пункту можно привести два циркуляра Департамента полиции. В первом, от 28 июля 1914 г., об установлении наблюдения за китайцами, говорится, что «в последние годы наблюдается массовый наплыв в Россию китайцев, прибывающих в пределы Империи в качестве мелких торговцев в разнос. Рассеи-

ваясь и проживая без всякого надзора по всей стране, китайцы-торговцы представляют собою элемент, на которого легко могут вербоваться военные разведчики в пользу иностранных держав. В подтверждение этому в Департаменте полиции имеются следующие данные: в текущем году в пределах Варшавского военного округа было задержано несколько китайцев-торговцев, уличенных в занятии военным шпионством в пользу Германии»²⁹.

В другом циркуляре Департамента полиции – губернаторам, градоначальникам и начальникам Жандармских управлений и Охранных отделений об усилении розыска шпионов из подростков от 8 июня 1916 г. директором Департамента сообщается, что «Департамент полиции имеет честь уведомить, что, по поступающим ныне из действующих армий указаниям, немцы и австрийцы, изощряющиеся в изыскании самых утонченных приемов шпионства, в целях сделать его совершенно неуловимым для ведающих борьбу с ним органов, прибегают в последнее время к комплектованию шпионских кадров детьми и подростками. Как выясняется путем исследования этого нового приема неприятеля, немцы для сказанной цели насильственно вербуют мальчиков и девочек в возрасте 12–16 лет, детей жителей занятых ими местностей империи... Что касается австрийцев, то последние для того же используют детей и подростков австро-венгерского подданства, славянских национальностей, командировав их в Россию также под видом беженцев...»³⁰. И далее следует предписание, как изыскивать подобных малолетних шпионов.

Относительно четвертого пункта можно указать на большое количество архивных документов, которые имеются в отношении агентурной и контрразведывательной работы полиции в Туркестане (здесь функционировало Районное охранное отделение) и на Кавказе по противодействию воинствующему панисламизму во время войны, пресечению деятельности иностранных эмиссаров и проповедников, прежде всего турецких, на территории российского Туркестана и Кавказа. Об этом подробно рассказано в трех статьях автора³¹.

Также большое количество архивных документов имеется по обширной деятельности Департамента полиции, в целом, общей и политической полиции по подрывной деятельности революционных партий, которые не гнушались и связями с иностранными спецслужбами за границей. По этому поводу С. П. Белецкий сообщал: «Было употреблено также много усилий на то, чтобы использовать в нужный момент в целях государственной измены рабочие организации в России и ныне документально доказано, что, начиная войну, немцы были уверены, что у нас немедленно же вспыхнет поднятое рабочими революционное движение и что мятежи и внутреннее

недовольство правительством совершенно парализуют нашу военную мощь. Таким образом, шпионство не только имеет тесную связь с политическим движением в России, но можно с достоверностью сказать, что оно даже питает и руководит таковым движением»³².

Как вывод можно отметить, что та огромная работа сотрудников МВД, политической полиции, разветвленного агентурного аппарата при неизменном привлечении служащих общей полиции к контрразведывательной деятельности накануне и во время войны, которую они проводили по обеспечению внутренней безопасности государства, взаимодействие с военными, в том числе с КРО, позволила в течение войны сорвать многие планы иностранных спецслужб.

¹ *Флоринский М. Ф.* Совет министров в государственно-правовой конструкции Российской империи (июль 1914 – февраль 1917-го) // Первая мировая война и конец Российской империи. Т. 1. Политическая история / РАН. Санкт-Петербургский институт истории. СПб., 2014. С. 45.

² *Соловьев К. А.* Государственные институты // Россия в годы Первой мировой войны: экономическое положение, социальные процессы, политический кризис / отв. ред. Ю. А. Петров. М.: Политическая энциклопедия, 2014. С. 671.

³ *Гайда Ф. А.* Власть и общественность в России: диалог о пути политического развития (1910–1917). М.: Университет Дмитрия Пожарского, 2016. С. 323.

⁴ *Там же.* С. 373.

⁵ Военный дневник великого князя Андрея Владимировича Романова (1914–1917). М., 2008. С. 142.

⁶ *Кулов П. Г.* Гибель императорской России. Воспоминания. М., 2002. С. 217.

⁷ *Соловьев К. А.* Государственные институты... С. 650.

⁸ *Яхонтов А.* Тяжелые дни (Секретные заседания Совета министров 16 июля – 2 сентября 1915 г.) // Архив русской революции. Т. 18. Берлин, 1926. С. 16–17.

⁹ *Старков Б. А.* Охотники на шпионов. Контрразведка Российской империи. 1903–1914. СПб., 2006. С. 168.

¹⁰ *Там же.*

¹¹ *Там же.*

¹² ГАРФ. Ф. 102. Оп. 316. 1915. Д. 356.

¹³ *Там же.*

¹⁴ *Там же.* Д. 39, ч. 1. Л. 82.

¹⁵ *Там же.*

¹⁶ *Там же.*

¹⁷ *Зданович А. А.* Отечественная контрразведка (1914–1920): Организационное строительство. М., 2004. С. 38–39.

¹⁸ Из истории русской контрразведки. Сборник документов. М., 1946. С. 198.

¹⁹ *Зданович А. А.* Отечественная контрразведка... С. 41–42.

²⁰ *Там же.* С. 44.

²¹ ГАРФ. Ф. 102. Оп. 316. 1915. Д. 356. Л. 127.

²² *Там же.* Л. 131–131 об.

²³ *Перегудова З. И.* Политический сыск России (1880–1917). М., 2013. Изд. 2-е, перераб. и доп. С. 118.

²⁴ *Там же.* С. 181.

²⁵ ГАРФ. Ф. 102. ОО. 1914. Д. 40. Ч. 1 (циркуляр от 22 февраля 1914 г. № 167309); ф. 102. ОО. Д. 321. Л. 29 (циркуляр от 19 июля 1914 г.).

²⁶ Курлов П. Г. Гибель императорской России... С. 253.

²⁷ ГАРФ. Ф. 126. Оп. 1. 1914–1915. Д. 76 (Циркуляры... об организации борьбы с военным шпионажем). Л. 12.

²⁸ Потёмкин И. А. Агенты Департамента полиции А. Литвин и Б. Долин против немецкой разведки: из истории одной игры в начале Первой мировой войны: Политическая история России: прошлое и современность. Исторические чтения. Вып. XIII. «Гороховая, 2». СПб., 2015. С. 121.

²⁹ ГАРФ. Ф. 4888. Оп. 3. Д. 373. Л. 131–132.

³⁰ Там же. Л. 116.

³¹ Потёмкин И. А. МВД Российской империи – проводник религиозной политики правительства в условиях Первой мировой войны // Сб. статей по итогам военно-исторической конференции «100-летие начала Первой мировой войны». М., 2014; Этноконфессиональный вопрос в деятельности Министерства внутренних дел по обеспечению внутренней безопасности накануне и в годы Первой мировой войны // Клио. Ежемесячный журнал для ученых. № 9 (129). СПб., 2017. С. 92–104; Борьба подразделений Министерства внутренних дел с воинствующим панисламом в Туркестане в годы Первой мировой войны // Клио. Ежемесячный журнал для ученых. № 7 (127). СПб., 2017. С. 86–94.

³² ГАРФ. Ф. 102. Оп. 316. 1915. Д. 356. Л. 131.



В. И. ТРЕТЬЯКОВ,

*начальник Волгоградской академии МВД России,
заслуженный юрист Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор,
генерал-майор полиции
E-mail: vtretiakov9@mvd.ru*

**Роль правоохранительных органов
в Великой Отечественной войне 1941–1945 гг.
(на примере Сталинградской битвы)**

В статье освещаются функции органов НКВД, героизм сотрудников милиции и войск НКВД, 10-й дивизии НКВД в ходе Сталинградской битвы.

*НКВД, милиция, органы и войска НКВД, полк, дивизия, героизм,
Сталинградская битва.*

Великая Отечественная война стала тяжелейшим испытанием для советского народа и потребовала мобилизации всех ресурсов нашей страны. Государству предстояло в кратчайшие сроки решить целый комплекс задач: перевод экономики на «военные рельсы», обеспечение общественного порядка и государственной безопасности, укрепление Вооруженных Сил и в итоге – превращение страны в единый боевой лагерь. Особая роль отводилась работе правоохранительных структур, которые должны были одновременно обеспечить жизнедеятельность советского тыла и принять участие в отражении нападения фашистской Германии.

Сотрудники милиции и войск НКВД проявили себя настоящими патриотами своей Родины. Не жалея жизни, они самоотвер-

женно выполняли поставленные руководством задачи и защищали свою страну.

В этот период в деятельности милиции и других подразделений НКВД Сталинградской области можно выделить два этапа: 1) июнь 1941 г. – июль 1942 г. – переход на военное положение и появление новых задач по охране общественного порядка и борьбе с преступностью; 2) август 1942 г. – февраль 1943 г. – работа в условиях осадного положения и боевых действий в Сталинграде, участие в боевых действиях.

Первым мероприятием в ходе перестройки деятельности НКВД было принятие 20 июля 1941 г. Президиумом Верховного Совета СССР Указа об объединении Народного комиссариата государственной безопасности СССР и Народного комиссариата внутренних дел в единый Народный комиссариат внутренних дел СССР¹. В это время расширились права советской милиции, полномочия отдельных служб и подразделений, что свидетельствовало о повышении роли ОВД в создавшейся чрезвычайной ситуации.

К основным функциям органов НКВД добавились новые.

1. Борьба с военным и трудовым дезертирством и лицами, которые уклонялись от службы в Красной Армии.

2. Борьба с мародерством, паникерами и распространителями провокационных слухов и измышлений.

3. Выявление диверсантов и шпионов.

4. Пресечение хищений военных грузов на железнодорожном и водном транспорте.

5. Обеспечение организованной эвакуации населения, промышленных предприятий².

6. Розыск детей, пропавших при эвакуации.

7. Охрана государственных и промышленных объектов.

До начала войны на территории Сталинградской области бандитские группы не были активны, однако к ноябрю 1941 г., в связи с приближением фронта, резко возросло количество уголовных преступлений и нарушений общественного порядка гражданским населением и военнослужащими³. С июня по ноябрь 1941 г. милицией и органами НКВД выявлено и арестовано 335 уклонистов и 551 дезертир⁴.

Мобилизация резко сократила число опытных сотрудников-мужчин, 20 % личного состава теперь составляли милиционер-женщины. Вместе с тем через Сталинград пролегали пути на восток, куда эвакуировались люди, предприятия и сельскохозяйственные грузы. В город прибывали эшелоны раненых. Все это требовало от службы правопорядка постоянного напряженного внима-

ния и прямого участия, т. к. перед сотрудниками по прежнему стояла задача – обеспечить в тылу правовой порядок.

Из-за резкого изменения военно-политической обстановки проходила реорганизация органов милиции для усиления обороноспособности на местах. Приказом начальника Управления НКВД по Сталинградской области от 24 июля 1941 г. «О сведении гарнизона милиции г. Сталинграда в отдельный батальон и организации с личным составом боевой подготовки» весь начальствующий и рядовой состав городских подразделений органов милиции города был переформирован в отдельный батальон. Командиром батальона был назначен начальник Областного управления милиции капитан милиции Николай Васильевич Бирюков.

Боевые действия облегчили доступ населения к оружию и боеприпасам: в ноябре 1941 г. у задержанных в городе лиц было изъято несколько сотен винтовок, пистолетов и ручных гранат. Среди задержанных дезертиров и уклонистов выявлено 26 агентов немецкой разведки⁵. В целях пресечения противоправной деятельности бандитско-дезертирских элементов и их задержания проводились облавы, проверки документов в местах их вероятной концентрации (на вокзалах, пристанях, станциях железных дорог, погрузочных и разгрузочных воинских пунктах), а также прочесывание местности, подворовые обходы домовладений, учреждений и предприятий, внезапные проверки гостиниц, домов колхозников, парикмахерских, магазинов, кинотеатров. За время Сталинградской битвы областным Управлением НКВД совместно с 10 дивизией НКВД было проверено 750 тыс. человек, задержано 2,5 тыс. дезертиров⁶.

Вследствие мобилизации большей части сотрудников НКВД в Красную Армию в обстановке дефицита к этой работе привлекались бойцы истребительных батальонов. В соответствии с приказом УНКВД от 27 июня 1941 г. «Об организации истребительных батальонов на территории Сталинградской области» были назначены командиры 8 истребительных батальонов в г. Сталинграде – начальники городских отделений милиции, на территории которых батальоны дислоцировались⁷. Только за 1942 г. на территории области эти формирования уничтожили 8 бандгрупп, задержали 1 093 дезертира и уклониста⁸.

Бойцы истребительных батальонов героически сражались с фашистскими захватчиками, а их ратный подвиг занял почетное место в памяти потомков. Так, истребительный батальон Тракторозаводского района под командованием начальника 8-го отделения милиции капитана милиции Кузьмы Антоновича Костюченко занимал боевой рубеж около дороги Сталинград – Дубровка, вдоль реки

Сухая Мечетка. После разведки боем батальон перешел в наступление. Под натиском противник вынужден был отступить. За проявленное мужество начальники отделений милиции Кузьма Антонович Костюченко и Никифор Михеевич Левин награждены орденом Красного Знамени. 28 августа 1942 г. по приказу начальника управления милиции из личного состава 2-го, 5-го, 10-го отделений была создана рота милиции. Ее командиром был назначен инспектор отдела службы Константин Иванович Кудрявцев. Ведя оборонительные бои в районе Дар-горы, рота проявила стойкость и задержала противника. Особенно отличился метко стрелявший командир взвода Яков Иванович Котов, который за мужество и отвагу был награжден орденом Ленина.

Численность войск НКВД, сражавшихся на Сталинградском фронте, составляла около 3 % от всех войск, задействованных в оборонительной операции. Несмотря на столь малую численность, они сыграли исключительно важную, а на отдельных участках фронта – решающую роль в обороне города⁹. Особый вклад в победу в Сталинградской битве внесла 10-я дивизия НКВД, которая была ядром городского гарнизона и удерживала вместе с милицией областной центр до подхода отступающих полевых частей 62-й и 64-й армий. Командир дивизии полковник Александр Андреевич Сараев за пять месяцев 1942 г. провел обучение личного состава, взяв за основу программу частей Красной Армии и опыт боев при обороне Москвы, Ленинграда, Одессы, Севастополя. В состав дивизии во время битвы входили пять полков, два из которых формировались в самом Сталинграде из сотрудников милиции города и истребительных батальонов НКВД, которые также комплектовались из милиционеров сельских и городских райотделов области¹⁰.

31 июля 1942 г. четвертая танковая армия противника захватила Котельниково, угрожая ворваться в Сталинград с юга. На этом направлении охрану тыла осуществлял 270-й полк 10-й дивизии. У реки Аксай трое суток силы полка вели неравный бой с авангардом противника, не пуская его на северный берег.

На севере Сталинграда попытку овладеть городом с ходу пресекли 282-й полк 10-й дивизии НКВД и рабочие Сталинградского тракторного завода. Особенно яростными были бои за высоту 135,4, где совершил свой подвиг военный комиссар Афанасий Михайлович Карпов. В трудный момент боя он сел в танк Т-34, вмял в землю пулеметные точки противника и обеспечил успех атаки полка ценой своей жизни. Посмертно герой награжден орденом Красного Знамени.

На центральном направлении, где противник стремился захватить центральную железнодорожную станцию и центральный

причал на Волге, Сталинград обороняли 270-й и 272-й полки 10-й дивизии НКВД. Утром 4 сентября у высоты 147.5, после жестокого авиационного удара противника, бойцы 3-го батальона 272-го полка были атакованы 37 танками с десантом. 8 машин удалось подбить с помощью 45-миллиметровых противотанковых орудий и специальных противотанковых ружей (ПТР), однако остальные танки на полной скорости ворвались на передний край обороны, давя гусеницами орудия и солдат. Младший политрук Дмитрий Яковлев почувствовал, что наступает критический момент. С криком «За Родину!» он с двумя противотанковыми гранатами в руках бросился навстречу головному танку немцев. Раздался взрыв, из-под днища танка вырвались клубы черного дыма. Этот подвиг воодушевил остальных бойцов, и они пошли в контратаку. Используя гранаты и бутылки с зажигательной смесью, они заставили немецких танкистов отступить, а с вражеской пехотой завязали рукопашную схватку. В это время подошел резерв командира батальона, стремительным ударом противник был разгромлен и отброшен. После боя под одним из 17 подбитых немецких танков нашли останки героя Дмитрия Яковлева.

К 17 сентября в составе 272-го полка осталось около 300 бойцов, а утром 18 сентября пришлось вести тяжелый бой за железнодорожный вокзал и мост. В ходе ожесточенных боев остатки полка оказались в глубоком тылу у немцев. 24 сентября противник захватил драмтеатр им. Горького и окружил командный пункт полка. Оставшиеся 30 человек под командованием майора Степана Александровича Ястребцева пошли на прорыв, но только 11 бойцов смогли пробиться к позициям 92-й стрелковой бригады. 272-й полк погиб, но не пропустил врага.

На юго-западном участке обороны в районе Верхней Ельшанки 8 сентября 1942 г. в схватку с силами 94-й пехотной и 29-й моторизированной дивизий немцев вел 271-й полк 10-й дивизии НКВД. В боях за кирпичный завод мастерство и героизм проявил комиссар 1-го батальона Слюсарев, который в ближнем бою вступил в поединок с пятью фашистами, застрелил из пистолета четверых, но и сам погиб. К 15 сентября в полку осталось лишь 135 человек. Наиболее тяжелые бои разгорелись у элеватора и станции Сталинград-2. 17 сентября силы противника потеснили наши подразделения, однако после контратаки бойцы 271-го полка вновь заставили противника вернуться на исходную позицию. К 18 сентября в полку осталось только 65 человек.

13 сентября 1942 г. немецко-фашистские войска начали общий штурм города. Основные удары были нацелены на центр города

и Мамаев курган. 269-й полк 10-й дивизии НКВД оборонял высоты 93.6, 126.3 и аэродромный поселок, прикрывая главную высоту города. В исключительно трудной обстановке полк смог удержать свой участок обороны, преградив путь к Мамаеву кургану и уничтожив около тысячи солдат и офицеров и 18 танков. Однако к утру 14 сентября против 269-го полка враг сосредоточил до восьми батальонов пехоты и 50 танков. Бойцы полка сражались до последнего патрона, последней гранаты. 5-я рота младшего лейтенанта Суровцева в рукопашной схватке уничтожила роту вражеских автоматчиков, сам Суровцев был ранен, но продолжал руководить обороной и в бою уничтожил 11 фашистов.

К 14.00 14 сентября фашисты обошли полк с тыла и заняли Мамаев курган, но к 18.00 после контратаки высота была вновь очищена от врага. Стойкость воинов 269-го полка была выше человеческих возможностей, героизм был массовым. Командир батальона капитан Шевченко, окруженный в командно-наблюдательном пункте фашистами, вызвал огонь артиллерии на себя.

Солдаты продолжали вести бой даже с тяжелыми ранениями. Так, пулеметчик сержант Алексей Обухов был тяжело ранен в живот, но не ушел с поля битвы, пока не потерял сознание. Когда очнулся, то понял, что находится в тылу фашистов. Алексей развернул пулемет и открыл огонь с тыла. Фашисты разбежались, а бойцы полка воспользовались этим и отбили свои окопы. 15 сентября фашисты вновь прорвались на высоту 102.0. 269-й полк пытался контратаковать, но безуспешно, т. к. иссякли последние резервы. Выполняя приказ командующего 62-й армии, воины НКВД пошли в свою последнюю атаку, уничтожив более 400 солдат противника. После атаки к командному пункту вернулось только 12 бойцов полка.

К началу октября из всех частей 10-й дивизии НКВД в Сталинграда оставался только 282-й полк, защищавший северную часть города. 11 октября он оказался в окружении, отступил к Спартак-новке. Только спустя неделю боев в окружении, когда стали заканчиваться боеприпасы, уцелевшие бойцы пошли в прорыв. Из всего полка к своим вернулись лишь восемь бойцов.

За 56 дней боев 10-я дивизия НКВД истребила свыше 15 тыс. солдат и офицеров противника, около 100 танков, 8 бронемашин, 2 самолета, 38 автомашин, 6 орудий, 2 склада с боеприпасами. За героизм, проявленный в боях при защите Сталинграда, 10-я дивизия НКВД была награждена орденом Ленина и названа «Сталинградской».

Генерал-полковник, дважды Герой Советского Союза Александр Ильич Родимцев высоко оценил деятельность Сталинградской милиции. Он писал: «Немалую помощь оказали нам работни-

ки милиции, хорошо знавшие город, расположение улиц и домов. Они были нашими лучшими разведчиками и проводниками во многих операциях». Командующий 62-й армией, впоследствии Маршал Советского Союза, дважды Герой Советского Союза Василий Иванович Чуйков в своих воспоминаниях отмечал: «Воинам 10-й Сталинградской дивизии внутренних войск полковника А. А. Сараева пришлось быть первыми защитниками Сталинграда, и они с честью выдержали это труднейшее испытание, мужественно и самоотверженно сражались с превосходящими силами врага до подхода частей и соединений 62-й армии...».

Сталинград стал символом массового героизма, мужества, стойкости и самопожертвования. Ни одно крупное сражение Второй мировой войны не начиналось столь неблагоприятно и не заканчивалось такой яркой и решительной победой. Отступать почти тысячу километров, зацепиться за последние метры волжского берега, как это сделали наши войска, в т. ч. легендарная 10-я стрелковая Сталинградская ордена Ленина дивизия внутренних войск НКВД СССР, выдержать страшные удары противника и затем нанести ему поражение – на это оказались способны воины, не только выполнявшие свой долг, но и боровшиеся за святое и правое дело, за свободу и независимость своего Отечества¹¹.

Жители города-героя помнят и чтут своих защитников. 13 улиц Волгограда названы в честь бойцов 10-й дивизии НКВД, установлены четыре памятника и три мемориальные доски, а одна из улиц Центрального района названа в честь 10-й дивизии войск НКВД.

15 декабря 2017 г., накануне празднования 75-летия разгрома советскими войсками немецко-фашистских войск в Сталинградской битве, новой улице в Советском районе города-героя Волгограда присвоено имя Николая Васильевича Бирюкова, начальника Управления НКВД по Сталинградской области, возглавлявшего областное управление милиции в 1942–1943 гг.¹² За годы службы он был награжден тремя орденами Красного знамени, орденом Ленина. С 1949 по 1953 гг. был начальником Управления МВД по Смоленской области. Службу окончил в звании комиссара милиции третьего ранга. Его внук живет в Волгограде, возглавляет кафедру предварительного расследования Волгоградской академии МВД России.

В 1947 г. в Сталинграде по инициативе сотрудников милиции и госбезопасности был сооружен монумент в честь бойцов и командиров 10-й дивизии НКВД, чекистов Сталинградского фронта, бойцов истребительных батальонов и работников милиции Сталинграда, павших в период Сталинградской битвы. Это первый в истории страны мемориал, созданный в честь сотрудников правоохранитель-

ных органов, погибших при исполнении служебных обязанностей, и первый памятник в послевоенном Сталинграде.

Каждый год на площади около монумента собираются ветераны пограничных войск, сотрудники ОВД и ФСБ России, чтобы почтить память погибших: 2 февраля – годовщину Победы советских войск в Сталинградской битве, 9 мая – День Победы, 28 мая – День пограничника, 20 декабря – День работников органов безопасности Российской Федерации, 10 ноября – День сотрудника ОВД.

Церемония возложения венков и цветов к памятнику воинам 10-й дивизии войск НКВД и милиционерам Сталинграда стала славной традицией жителей города-героя Волгограда как напоминание о величайшем их подвиге.

¹ Ведомости Верховного Совета СССР. 1941. № 33.

² Вместе с армией и народом: сборник. Волгоград., 1970. С. 6.

³ *Першин К. В.* Борьба органов НКВД–НКГБ СССР с дезертирством и бандитизмом на территории Сталинградской области в годы Великой Отечественной войны // Известия Волгоградского государственного педагогического университета. 2017. № 4 (117). С. 168.

⁴ Архив УФСБ России по Волгоградской области. Ф. 2. Оп. 68. Пор. 6. Л. 111–112.

⁵ Там же.

⁶ Центр документации новейшей истории Волгоградской области. Ф. 171. Оп. 1. Д. 62. Л. 2.

⁷ Архив ГУ МВД по Волгоградской области. Ф. 33. Оп. 1. Д. 19. Л. 73.

⁸ ГАВО. Ф. 773. Оп. 1. Д. 90. Л. 22.

⁹ *Варавин Н. А.* Войска НКВД в Сталинградской битве // Ветеран МВД России. 2017. № 2. С. 37.

¹⁰ Там же.

¹¹ *Лагодский С. А., Ржевцев Ю. П.* Указ. соч. С. 3.

¹² Оригинал материала: <https://v1.ru/text/gorod/376305288003584.html>.



А. В. ПАНФИЛЕЦ,

*доцент кафедры истории государства и права
Санкт-Петербургского университета МВД России,
кандидат исторических наук, доцент
E-mail: akpanf1950@mail.ru.*

Милиция Ленинграда в чрезвычайных условиях фашистской блокады

Статья посвящена правовой базе перестройки милиции Ленинграда по обеспечению общественного порядка и борьбе с преступностью в условиях фашистской блокады.

Ленинградская городская милиция, Великая Отечественная война, Ленинград, блокада, охрана общественного порядка, борьба с преступностью, правовая база.

В январе 2019 г. все прогрессивное человечество отметило 75 годовщину полного освобождения Ленинграда от фашистской блокады. По мнению историков Ленинграда – Санкт-Петербурга, битва за Ленинград продолжает оставаться не до конца оцененной, хотя по длительности (с 10 июля 1941 г. по 9 августа 1944 г.) стала самой продолжительной в ходе Великой Отечественной войны. Для СССР город Ленинград имел стратегическое значение во всех смыслах, а потому и захват его практически решал вопрос о взятии немецко-фашистскими ордами столицы нашей Родины Москвы.

С началом войны произошла реорганизация ОВД – слияние Наркомата внутренних дел с Наркоматом госбезопасности в единый НКВД СССР под руководством Л. П. Берии, что, естествен-

но, повлекло реорганизацию и милиции на местах. Перевод страны с мирных на военные рельсы проходил под девизом: «Все для фронта, все для Победы!». Тыловые заводы, фабрики, учреждения, колхозы и совхозы вместе с органами внутренних дел изо всех сил помогали ковать эту Победу¹. Ленинградская городская милиция внесла также свой существенный вклад в победу над коварным врагом.

С началом войны кардинально изменилась вся организация службы ОВД Ленинграда, в т. ч. и одного из многочисленных структурных подразделений – Ленинградской городской милиции (ЛГМ). Это можно объяснить следующими факторами. Во-первых, в первые дни войны произошел значительный отток личного состава из милиции на фронт, в дивизии народного ополчения, истребительные батальоны, различные партизанские и диверсионные формирования. Так, только из Управления милиции ушло более 10 % личного состава, не меньше ушло профессиональных кадров и из других структур органов внутренних дел Ленинграда². Во-вторых, прорехи в кадровом составе Управления милиции УНКВД СССР по Ленинградской области (куда входил и Ленинград) приходилось латать пенсионерами, женщинами, лицами, негодными к строевой службе, а также во время блокады – работниками милиции, которых завозили из тыловых областей Советского Союза³. В-третьих, в связи с военным положением, а потом еще и блокадой на милицию были возложены дополнительные многочисленные обязанности, и прежде всего, по организации групп самозащиты домов в системе местной противовоздушной обороны (МПВО) и контролю за соблюдением ее правил, борьбе с трудовым и военным дезертирством, бандитизмом и многими другими правонарушениями и преступлениями. В-четвертых, с начала войны для всех военнослужащих и сотрудников милиции были отменены отпуска и объявлено казарменное положение. Режим службы ужесточался и составлял две 12-часовые смены, которые зачастую длились значительно дольше⁴.

В первые месяцы войны фашистские войска продвигались в глубь страны стремительно по 150–200 км в день. Для отражения внезапного нападения врага из сотрудников ОВД в местностях, объявленных на военном положении, были созданы специальные строевые батальоны, которые по распоряжению Наркомата внутренних дел страны должны были уничтожать диверсантов, парашютные десанты и совместно с частями действующей Красной Армии оказывать сопротивление наступающему врагу. В соответствии с приказом начальника Управления НКВД по Ленинградской области от 20 июля 1941 г. «О боевой подготовке личного состава и создании боевых формирований из оперативно-строевого состава Управления

НКВД и милиции г. Ленинграда» были сформированы 12 батальонов, сведенных в один отряд, командирами десяти батальонов были сотрудники Управления милиции Ленинграда⁵.

Некоторые историки утверждают, что в руководстве страны в первый день войны царил хаос и неразбериха. Однако большое количество принятых законов и организационных мероприятиях уже в первые дни войны указывает на обратное. Так, основополагающими, базовыми законами для всех структур государства стали указы Президиума Верховного Совета СССР (ПВС СССР) от 22 июня 1941 г. «Об объявлении в отдельных местностях СССР военного положения» и «О военном положении». Прозорливость руководства страны была прежде всего в том, что военное положение было введено на большей части европейской территории страны, а это, в свою очередь, позволило по законам военного времени организовать эвакуацию заводов, фабрик, учреждений и людей, уничтожить ценности, которые не удалось эвакуировать. Ленинградский регион был в числе местностей, объявленных на военном положении, и вся власть на его территории принадлежала Военным Советам Ленинградского и Волховского фронтов. Указ ПВС СССР «О военном положении» своим третьим пунктом предоставлял военным властям широкие права и жесткие санкции за их нарушение⁶: привлекать граждан к трудовой повинности для выполнения различных оборонных работ, регулировать время работы учреждений и предприятий, вводить комендантский час, производить в необходимых случаях обыски и задержание подозрительных лиц, устанавливать режим въезда и выезда с обозначенной территории, выселять в административном порядке социально опасных лиц. За неисполнение постановлений военных властей вводились наказания в административном порядке в виде лишения свободы сроком до 6 месяцев или штрафа до 3 000 руб., если деяние лица не подпадало под уголовное наказание. Местным властям вменялось в обязанность оказывать полное содействие военному командованию в использовании сил и средств для организации обороны данной территории и обеспечения общественной безопасности, а неподчинение военным властям влекло уголовную ответственность по закону военного времени.

Уголовные дела о преступлениях, направленных против обороны, общественного порядка и государственной безопасности, передаются на рассмотрение военных трибуналов⁷. По обстоятельствам военного времени на соответствующих территориях уголовные дела о злом хулиганстве, о спекуляции и другим преступлениям также могли рассматриваться военными трибуналами, как правило,

войск НКВД СССР. Кассационному обжалованию приговоры военных трибуналов не подлежали, но могли в порядке надзора быть отменены или изменены.

Указ Президиума Верховного Совета СССР «Положение о военных трибуналах в местностях, объявленных на военном положении, и в районах военных действий» уточнил категорию уголовных дел, рассматриваемых военными трибуналами. Только высшее командование округов, армий, флотов и Военные Советы имело право приостанавливать исполнение приговора с высшей мерой наказания (ВМН). Судебные ошибки случались, и это право высшему командованию было дано, чтобы их по возможности избежать⁸. Сам собой напрашивается вывод, что несмотря на чрезвычайное законодательство военного времени руководство СССР вводило процессуальные нормы, которые могли защитить граждан страны от необоснованного преследования.

Перевод страны на военные рельсы и постановку задач партийным, советским и комсомольским органам по мобилизации всех сил и средств на разгром врага довершила директива Совета народных комиссаров Советского Союза и ЦК ВКП(б) от 29 июня 1941 г. «Партийным и советским организациям прифронтовых областей»⁹. Это были те основные документы, которые позволили Военному Совету Ленинградского фронта, партийным, комсомольским, советским и хозяйственным органам города и области все подчинить делу обороны страны и вверенной им местности¹⁰.

Постановление СНК СССР от 24 июня 1941 г. «Об охране предприятий и учреждений и создании истребительных батальонов» определило круг задач органам внутренних дел по комплектованию истребительных батальонов по борьбе с диверсантами и парашютными десантами фашистских захватчиков, а также по ужесточению режима охраны объектов города. Для руководства этой деятельностью в структуре НКВД СССР под командованием генерал-майора Г. Петрова был создан штаб истребительных батальонов¹¹. В Управлении НКВД по Ленинградской области создается такой же штаб, и к началу июля 1941 г. на территории города и области было сформировано 169 истребительных батальонов численностью в 36 тыс. человек, в руководство которыми, как правило, назначались сотрудники оперативных служб милиции¹².

Обстановка неудачного начала военных действий Красной Армии против немецко-фашистских захватчиков потребовала максимальной централизации власти в Советском Союзе. 30 июня 1941 г. совместным решением Президиума Верховного Совета СССР, ЦК ВКП(б) и Совнаркома СССР образуется, под предсе-

дательством И. В. Сталина, Государственный Комитет Обороны, который сосредоточил всю полноту власти в государстве. Сталин возглавил и Ставку Главного командования, переименованную затем в Ставку Верховного главнокомандования. Для правоохранительных органов это вылилось в объединение 20 июля 1941 г. Указом ПВС СССР двух наркоматов – НКВД и НКГБ СССР в один наркомат – НКВД СССР, на местах, кроме объединения управлений, пришлось реорганизовывать и райотделы. Надо отметить, что в апреле 1943 г., когда наметился коренной перелом в Великой Отечественной войне, НКВД СССР снова был разделен на НКВД и НКГБ СССР, а также было образовано контрразведывательное управление Красной Армии «Смерш»¹³.

К августу 1941 г. задачи милиции существенно расширились, так что понадобилось привлечение сил общественности. 26 августа 1941 г. Ленинградским горкомом ВЛКСМ принято решение о формировании полка по охране революционного (общественного) порядка. Сначала на полк возлагались задачи оказания помощи милиции по контролю за соблюдением правил МПВО: по соблюдению светомаскировки и несению охраны домов группами самозащиты, а затем по охране общественного порядка и выполнению различных оперативных заданий. К концу сентября комсомольский полк по охране революционного порядка насчитывал 6 тыс. человек, дислокация полка была определена по 36 территориальным отделениям милиции¹⁴. Юноши и девушки, комсомольцы полка в тяжелейшие месяцы начала войны и блокады Ленинграда проявили мужество и стойкость в охране общественного порядка и борьбе с преступностью, оказав тем самым неоценимую помощь обескровленной городской милиции, а когда пришла очередь расформировать полк в 1942 г., наиболее зарекомендовавшие себя бойцы пришли служить в милицию.

Такой же комсомольско-молодежный полк был сформирован в начале войны Ленинградским Горкомом комсомола для пожарной охраны города в количестве четыреста человек. Они проводили обучение населения по обезвреживанию зажигательных бомб, обследовали чердаки и подвалы, комплектовали здания противопожарным инвентарем, а при необходимости принимали участие и в тушении пожаров совместно с сотрудниками пожарной охраны и работниками Ленинградской городской милиции¹⁵. Но главной задачей Ленинградской милиции в годы блокады все же оставались охрана общественного порядка и борьба с уголовной преступностью, хотя с началом войны круг ее обязанностей резко расширился, а объем работы по обычным функциональным обязанностям серьезно вырос.

В системе местной противовоздушной обороны (МПВО) города задачи ОВД и ЛГМ заключались в обеспечении четкой и бесперебойной работы групп самозащиты домов, кварталов и участков по контролю за своевременным соблюдением населением, руководителями предприятий, организаций и учреждений правил МПВО, а именно: правильности подачи сигналов воздушной тревоги, выполнения ответственными дежурными по МПВО своих функциональных обязанностей. Прежде всего на сотрудников наружной службы Ленинградской милиции ложились обязанности по поддержанию общественного порядка в очагах поражения, оказанию всесторонней помощи пострадавшим и отправке раненых в больницы. Поставые милиционеры, сотрудники ОРУД и участковые уполномоченные вели широкую разъяснительную работу среди горожан по повышению бдительности и строжайшему соблюдению правил МПВО¹⁶.

Структурно управление милиции Ленинграда на момент войны состояло из различных подразделений. Каждое из этих структурных подразделений руководствовалось в своей повседневной деятельности правовыми нормами, изложенными в положениях, приказах, инструкциях и распоряжениях, приказах и циркулярах соответствующих управлений Главного управления милиции НКВД СССР. Практически на все подразделения милиции распространялось действие «Положения о Рабоче-крестьянской милиции», принятое постановлением СНК СССР 25 мая 1931 г., где, например, обязанности общей милиции состояли в наблюдении за порядком на улицах, в садах, парках и других местах общественного пользования, предупреждении и прекращении нарушения порядка в этих местах; наблюдении за санитарным состоянием домов и дворов; надзоре за соблюдением правил уличного движения, а также правил пользования трамваями, автобусами и т. п.

Структура и численность милиции с учетом боевой обстановки претерпевали различные изменения в течение всей блокады. С началом войны в милиции наметился, равно как и в других правоохранительных органах, отток личного состава на фронт, в партизанские отряды, специальные диверсионные отряды, истребительные батальоны и другие формирования. Так, уже с 11 июля 1941 г. приказами начальника УНКВД СССР по Ленинградской области старшего майора государственной безопасности Лагунова в помощь органам госбезопасности и милиции Латвии и Эстонии было направлено два специальных отряда в Ригу и Таллин. В Ригу направлен отряд численностью 801 чел. Укомплектован он был личным составом школы политруков – 303 чел., межобластной школы милиции – 199 чел., курсов переподготовки начальствующего состава милиции – 179 чел., начсостава ОВД Ленинграда, Отряда реч-

ной милиции – 20 чел., только участковых уполномоченных различных отделений ЛГМ вошло 55 чел.¹⁷

Отряд численностью в 46 чел. был направлен в г. Таллинн, который комплектовался также в основном личным составом ОВД Ленинграда и городской милиции. В него вошли начальники 12, 13 и 23 отделений ЛГМ (Л. М. Черкашин, Г. Я Богданов и М. Е. Шулин), заместители начальников 31 отделения ЛГМ и ГОУР (Н. Е. Константинов и М. С. Веселов). Эти отряды, сформированные и отправленные навстречу лавине наступающих фашистов, без всякого учета обстановки и анализа продвижения вражеских войск, были обречены¹⁸. В первые дни войны ушли добровольцами и были мобилизованы на фронт 15 % личного состава городской милиции¹⁹. Так, 2 июля 1941 г. в справке о количестве ушедших сотрудников милиции в РКК отмечалось, что из отделов Управления милиции и отделений ЛГМ ушло 50 чел., некомплект по этим подразделениям составил 156 ед., из строевых частей милиции – 75 чел., некомплект – 306 ед., всего ушло – 125 чел., некомплект – 462 чел.²⁰

Функциональные обязанности работников милиции значительно расширились. Паника, вызванная ложными слухами в начале войны, неоднократно приводила к нарушению организованной эвакуации населения и предприятий или обороны данного участка. Следовательно, указ ПВС СССР от 6 июля 1941 г. «Об ответственности за распространение в военное время ложных слухов, возбуждающих тревогу среди населения» предоставил возможность Ленинградской городской милиции своевременно пресекать деятельность паникеров, распространителей провокационных слухов и измышлений, хотя это были дополнительные, связанные с войной, обязанности к уже имеющимся²¹.

Кроме наружной службы милиции и оперативным службам пришлось перестраивать свою деятельность применительно к обстановке военного времени. Катастрофическое начало боевых действий породило дезертирство, как военное, так и трудовое. Дезертир, как правило, был вооружен и совершал тяжкие преступления, для борьбы с этим негативным явлением управление Наркомата внутренних дел Ленинграда издало приказ от 29 июля 1941 г. «Об усилении борьбы с дезертирством и проверке документов». Оперативные службы ОВД и уголовный розыск милиции, повышая агентурную осведомленность путем увеличения вербовок, продолжали вести борьбу с обычной преступностью и новыми преступлениями, появившимися с началом войны: мародерством, кражами из квартир эвакуируемых, бандитизмом, дезертирством, изобличением вражеской агентуры.

Постановление СНК СССР «О введении карточек на некоторые продовольственные и промышленные товары в Москве, Ленинграде и в отдельных городах и пригородных районах Московской и Ленинградской областей» с 18 июля 1941 г. в Ленинграде ввело карточную систему отпуска продовольственных и промышленных товаров²². Сотрудники отдела БХСС Управления милиции вынуждены были перестроить свою работу и основное внимание стали уделять заготовительным и снабженческим организациям, предприятиям легкой и пищевой промышленности, а также торговой сети, для того чтобы пресечь преступную деятельность расхитителей и спекулянтов²³.

Изменились задачи паспортных столов милиции, теперь их основными задачами стали строгий учет военнообязанных и розыск уклоняющихся от призыва, розыск военных и трудовых дезертиров, поддержание в городе строгого паспортного режима, розыск лиц, утративших связь с родственниками, в первую очередь детей, а также выдача многочисленных пропусков – как на транспорт, так и в прифронтовые зоны²⁴. Для выполнения возросших задач к имеющимся структурам ГУМ НКВД СССР были организованы центральное справочное бюро и при нем справочный стол для розыска детей. Такие же структуры были организованы и в управлениях милиции УНКВД страны, как и в Ленинграде²⁵.

Автор уже упоминал, кем заполнялись прорехи в кадровом составе ОВД. Подчеркнем еще раз, что, по меткому выражению классиков, «у войны не женское лицо», все же во многих областях (от военных до хозяйственных) женские кадры использовались взамен мужских с определенным успехом. Вот и в милицию через райвоенкоматы были призваны женщины, которые быстро освоили ряд профессий: регулировщика уличного движения, следователя и дознавателя, милиционера. Они с честью выполняли свой служебный долг, неоднократно в приказах о поощрении фигурировали женские фамилии²⁶.

Борьба с уголовной преступностью во время военного положения приобретает черты борьбы за государственную безопасность, тем более что с началом введения военных действий стали появляться новые преступления. На переднем крае борьбы с преступностью в органах внутренних дел всегда стояла милиция, а в ней уголовный розыск и ОБХСС, вот на их плечи и легла эта тяжелейшая ноша времен Великой Отечественной войны. Оперативным службам пришлось бороться с распространением ложных слухов, сеющих панику, с мародерством, каннибализмом, трупоедством, трудовым и военным дезертирством и многими другими преступлениями²⁷. В помощь уголовному розыску Управления милиции

и оперативным службам ОВД в борьбе с преступностью, в соответствии с директивой НКВД СССР за № 148СС от 29 июня 1941 г., усиливалось круглосуточное патрулирование улиц и площадей Ленинграда, вследствие чего более активно происходило изъятие уголовного и социально вредного элемента, а также подозрительных лиц, которых немедленно арестовывали и передавали в райотделы (РО) НКВД, если они были замечены в антисоветской или контрреволюционной агитации, распространении листовок и провокационных слухов, способствующих созданию паники.

При розыске дезертиров и выявлении лиц, уклоняющихся от воинской службы, оперативные службы милиции использовали в полной мере агентурно-осведомительную сеть, причем по спекулянтам и хищениям социалистической собственности агентурные материалы реализовали немедленно²⁸. Для внутренней обороны Ленинграда, на случай прорыва захватчиков в город, было сформировано 12 батальонов из сотрудников ОВД и милиции в соответствии с приказом начальника Управления НКВД по ЛО от 31 августа 1941 г. за № 0103 «О формировании специальных строевых частей милиции»²⁹.

Подводя итог своей работы, автор берет на себя смелость утверждать, что в чрезвычайных условиях войны, резкого всплеска преступности в 1942 г. кардинальную значимость приобретает адекватная происходящим событиям нормативная база, бережная кадровая политика руководства Ленинградской городской милиции, их воспитание и обучение, своевременное и умелое привлечение к охране правопорядка общественности и специально отобранных по деловым, моральным и физическим качествам граждан, – все это сыграло решающую роль в победе ОВД Ленинграда над преступностью.

¹ Лозунг «Все для фронта, все для Победы!» был сформулирован 29 июня 1941 г. СНК СССР и ЦК ВКП(б). История России кратко [Электронный ресурс]. URL: <http://historynotes.ru> (дата обращения: 25.03.2015).

² Янгол Н. Г. Органы внутренних дел Ленинграда в годы Великой Отечественной войны (историко-правовой аспект): монография. СПб., ГУАП, Санкт-Петербургский Университет МВД России. СПб., 1998. С. 45.

³ Министерство внутренних дел России: 1802–2002. Исторический очерк в 2-х томах. Т. II. СПб.: СПб. ун-т МВД России, 2002. С. 297.

⁴ Сальников В. П., Степашин С. В., Янгол Н. Г. Органы внутренних дел Северо-Запада России в годы Великой Отечественной войны. СПб.: Лань, СПб. ун-т МВД России, 1999. С. 112.

⁵ Панфилец А. В. Ленинградская милиция в годы блокады (сентябрь 1941 г. – январь 1944 г.): дис. ... канд. ист. наук. СПб., 2000. С. 26.

- ⁶ СССР в Великой Отечественной войне. 1941–1945. С. 36–37.
- ⁷ Сборник указов, постановлений, решений, распоряжений и приказов военного времени. 1941–1942 гг. С. 70.
- ⁸ Сборник законов СССР. 1938–1975. Т. 2. М., 1975. С. 408–409.
- ⁹ КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. М.: Политиздат, 1971. Т. 6. С. 17–19.
- ¹⁰ *Панфилец А. В.* Органы и войска НКВД... С. 19–31.
- ¹¹ *Янгол Н. Г.* Органы внутренних дел... С. 50.
- ¹² СССР в Великой Отечественной войне. 1941–1945. С. 17.
- ¹³ *Панфилец А. В.* Органы и войска НКВД... С. 55–58; *Янгол Н. Г.* Органы внутренних дел... С. 52–53.
- ¹⁴ *Панфилец А. В.* Органы и войска НКВД... С. 71–75.
- ¹⁵ Очерки истории Ленинграда. Т. 5. Период Великой Отечественной войны Советского Союза. 1941–1945 гг. / под ред. В. М. Ковальчук. М. – Л.: Наука, 1967. С. 99.
- ¹⁶ *Белозеров Б. П.* Войска и органы НКВД в обороне Ленинграда. ВИ ВВ МВД. СПб., 1996. С. 53.
- ¹⁷ Отдел архивной информации Информационного центра (далее – ОАИ ИЦ) ГУ МВД России по СПб. и ЛО. Ф. 1. Оп. 1. Ед. хр. 75. Л. 532, 542.
- ¹⁸ *Там же.*
- ¹⁹ *Филатов В. П.* Ленинградская милиция в период обороны города. 1941–1944. М., 1965. С. 10.
- ²⁰ *Там же.*
- ²¹ Ведомости Верховного Совета СССР. 1941. № 32.
- ²² СССР в Великой Отечественной войне. 1941–1945. С. 45.
- ²³ *Панфилец А. В.* Ленинградская милиция... С. 51.
- ²⁴ *Панфилец А. В.* Органы и войска НКВД... С. 100–102, 117.
- ²⁵ *Там же.* С. 121.
- ²⁶ *Филатов В. П.* Ленинградская милиция в период обороны города. 1941–1944. М., 1965. С. 31.
- ²⁷ *Иванов В. А.* Миссия Ордена. Механизм массовых репрессий в Советской России в конце 20-х – 40-х гг. (на материалах Северо-Запада РСФСР). СПб.: ЛИСС, 1997. С. 270–271.
- ²⁸ ОАИ ИЦ ГУ МВД России по СПб. и ЛО. Ф. 28. Оп. 1. Ед. хр. 2. Л. 72–76.
- ²⁹ ОАИ ИЦ ГУ МВД России по СПб. и ЛО. Ф. 1 Оп. 1. Ед. хр. 75. Л. 588–589.



В. В. КОЖОКАРЬ,
*начальник ФГКУ «ВНИИ МВД России»,
кандидат юридических наук,
генерал-лейтенант полиции
E-mail: vkozhoкар@mvd.ru*

Научное обеспечение деятельности органов внутренних дел: история и современность

В статье дается анализ исторического пути научного обеспечения деятельности органов внутренних дел, современного состояния организации и приоритетов научного обеспечения ОВД.

ОВД, научное обеспечение, МВД России, научный потенциал, приоритеты, организация.

Эффективное противодействие преступности требует применения передовых научных знаний и технологий. Роль науки в обеспечении деятельности ОВД определена Федеральным законом «О полиции»¹.

Истоки возникновения и становления научного обеспечения правоохранительной деятельности в Российской империи лежат в сфере образования. Под личным руководством императора Николая I 26 июля 1835 г. был составлен и высочайше утвержден Общий устав Императорских российских университетов². Уставом было введено преподавание законов благоустройства и благочиния (полицейского права) в Московском, Санкт-Петербургском, Харьковском и Казанском императорских университетах. В каждом из них на юридических факультетах были созданы самостоятельные кафедры законов благоустройства и благочиния.

Отечественная наука полицейского права получила свое развитие в трудах известных российских юристов и правоведов Н. Х. Бунге³, В. Ф. Дерюжинского⁴, В. Н. Лешкова⁵ и многих других выдающихся ученых, работавших на кафедрах полицейского права императорских университетов.

По-настоящему разработка научного обеспечения полиции Российской империи началась во второй половине XIX в. с законодательным оформлением основ полицейского права в Своде законов Российской империи. Научные исследования оказывали существенное влияние на практику государственного регулирования противодействия преступности, а также учитывались при организации деятельности и структурном построении подразделений полиции и жандармерии. В то же время, несмотря на очевидную взаимосвязь науки и практики, научное обеспечение не было системным и целенаправленным, поскольку в системе Министерства внутренних дел отсутствовало научное учреждение, способное решать теоретические и прикладные проблемы в сфере борьбы с преступностью.

Революционные события октября 1917 г. ликвидировали систему правоохранительных органов Российской империи и Временного правительства. Советскому государству пришлось практически заново создавать органы охраны правопорядка и борьбы с преступностью. Революция дала новый импульс интенсивному развитию криминологической науки. Был создан ряд кабинетов, осуществляющих внедрение теоретических разработок в практику.

Необходимость координации криминологических исследований обусловила организацию 25 марта 1925 г. Государственного института по изучению преступности и преступника при Народном комиссариате внутренних дел РСФСР⁶. Он стал первой в истории научной организацией, специально предназначенной для научного обеспечения деятельности ОВД. В 1931 г. учреждение было преобразовано в Институт уголовной и исправительно-трудовой политики и передан в подчинение Народного комиссариата юстиции РСФСР. Несмотря на непродолжительное существование Институт внес неоценимый вклад в дальнейшее развитие науки не только в деятельности ОВД РСФСР, но в целом правоохранительной сферы.

Становление научного обеспечения деятельности ОВД в 20–30 гг. XX столетия было обусловлено острыми потребностями охраны правопорядка и борьбы с преступностью. В этот период в Советском государстве были приняты меры по дальнейшему развитию науки в правоохранительной сфере, среди которых главное место занимали создание научно-технических подразделений и под-

готовка кадров для них, применение достижений науки в учебном процессе образовательных организаций НКВД.

Почти пятнадцать лет (с 1931 по 1945 гг.) в НКВД (МВД) не было специализированной научной организации, что не лучшим образом сказалось на состоянии научного обеспечения ОВД. Только в 1945 г. была вновь создана самостоятельная научная организация – НИИ криминалистики в составе Научно-технического отдела Главного управления милиции НКВД СССР (в настоящее время – Всероссийский научно-исследовательский институт МВД России)⁷. Его деятельность не ограничивалась исключительно ведомственными границами. Проводившиеся научные исследования осуществлялись также в интересах иных органов государственной власти, участвовавших в пределах своей компетенции в предупреждении преступлений, исправлении и перевоспитании правонарушителей. В результате проведенных сотрудниками Института научных исследований в государственные органы, в первую очередь в ОВД, выполнявших наибольший объем правоохранительных задач, было направлено значительное число серьезных предложений по совершенствованию их деятельности. Они до сих пор представляют научный и практический интерес для современных правоохранительных органов и ученых.

В конце прошлого, в начале текущего столетия были приняты меры по совершенствованию правовых основ системы научного обеспечения деятельности ОВД. В частности, такие меры предусматривались в решении коллегии МВД России от 23 мая 1995 г. № 4 км/1 «О состоянии научно-исследовательской деятельности в системе МВД России и мерах повышения ее эффективности»⁸. Приказом МВД России от 23 июня 1995 г. № 238 «О повышении эффективности научно-исследовательской деятельности в системе МВД России»⁹ были одобрены Концепция совершенствования научно-исследовательской деятельности в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации и Основные направления научных исследований до 2000 г. В органах внутренних дел сформированы научно-практические секции, а также создан Научно-методический совет МВД России.

Важным этапом в совершенствовании научного обеспечения деятельности ОВД стало издание приказов МВД России: от 18 марта 2013 г. № 150 «Об организации научного обеспечения и применении положительного опыта в органах внутренних дел Российской Федерации» и от 1 апреля 2016 г.¹⁰ № 155 «Об осуществлении научной (научно-исследовательской) деятельности в органах внутренних дел Российской Федерации»¹¹. Оптимизирован процесс организации

выявления проблем, требующих научного разрешения, проведения научных исследований и внедрения их результатов в оперативно-служебную деятельность ОВД.

На современном этапе научная деятельность, сохраняя преемственность и основываясь на результатах предыдущих исследований, вносит значительный вклад в выполнение задач и осуществление функций, возложенных на ОВД.

Внедрение многих научных разработок в практику позволили в целом успешно провести комплекс мер по реформированию системы МВД России, созданию российской полиции в 2011–2012 гг.

В настоящее время научными исследованиями охвачены все основные направления деятельности ОВД и стратегические направления развития системы МВД России. На научной основе осуществляется разработка предложений по совершенствованию различных отраслей действующего законодательства: уголовного, уголовно-процессуального, административного, оперативно-разыскного, антинаркотического, миграционного, в сфере безопасности дорожного движения, о противодействии терроризму, экстремизму, коррупции, а также иных нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность ОВД.

На переоснащение ОВД современными, в т. ч. принципиально новыми, видами вооружения и специальной техники направлена осуществляемая в системе МВД России научно-техническая деятельность. Она носит комплексный и всеобъемлющий характер и осуществляется в основном в рамках государственной программы вооружения, государственного оборонного заказа и федеральных целевых программ с участием в их разработке и реализации заинтересованных подразделений МВД России.

В МВД России на постоянной основе проводится целенаправленная работа по созданию эффективной системы научного обеспечения деятельности ОВД.

В научном обеспечении деятельности ОВД принимают участие подразделения центрального аппарата, территориальные органы, научные и образовательные организации МВД России, иные организации и подразделения, созданные для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на МВД России.

Образовательные и научные организации системы МВД России принимают активное участие в научной деятельности, выработке предложений по совершенствованию ее направлений.

Кадровый научный потенциал МВД России сегодня представлен 650 докторами наук и 4 144 кандидатами наук. Более 75 % (3 617) ученых проходят службу (работают) в образовательных организациях системы МВД России¹².

Организация научного обеспечения, права и обязанности субъектов научной деятельности, порядок учета и внедрения результатов научных исследований в деятельность ОВД регламентированы действующим законодательством, нормативными правовыми актами Минобрнауки России и МВД России.

Принимаются меры по сохранению и восполнению научного потенциала МВД России, поддержанию ведущих научных школ, развитию сотрудничества с российскими, зарубежными и международными научными организациями. В ноябре 2015 г. заключено соглашение о сотрудничестве между Российской академией наук и МВД России.

Реализация приоритетных направлений развития науки, техники и технологий на предшествующих этапах осуществления государственной научной и научно-технической политики в МВД России позволила получить результаты и сформировать компетенции, необходимые для перехода к реализации новых приоритетов научного, научно-технического и научно-технологического развития ОВД, отвечающих современным условиям их деятельности.

Приоритеты научного обеспечения деятельности ОВД диктуются новыми условиями их функционирования.

Наиболее значимыми из этих условий являются:

1) переход России и ведущих стран мира к новому этапу формирования информационного и инновационного общества, построению экономики, базирующейся преимущественно на генерации, распространении и использовании знаний, что повышает требования к организации научных исследований и к квалификации исследователей и сотрудников ОВД – потребителей научной продукции;

2) резкое увеличение объема научно-технологической информации, возникновение принципиально новых способов работы с ней и изменение форм организации, аппаратных и программных инструментов проведения исследований и разработок;

3) возрастание динамики и многообразия общественных явлений и процессов, в т. ч. различных форм общественно-опасного поведения, требующих государственного регулирования и контроля, использования в научной и практической деятельности прогностических методов для своевременного их выявления и упреждения;

4) возрастание актуальности проведения в интересах ОВД исследований, связанных с глобальными изменениями социальных, политических и экономических отношений в целях своевременного выявления и упреждения возникновения деструктивных явлений и процессов;

5) резкое повышение роли и значения науки и технологий как основополагающих элементов решения актуальных проблем дея-

тельности ОВД, обеспечения возможности прогнозировать происходящие в стране и в мире изменения, учитывать внутренние тенденции, ожидания и потребности общества, своевременно распознавать новые риски и опасности и эффективно отвечать на них.

В целях адаптации системы научного обеспечения к новым условиям требуется совершенствование управления научной и научно-технической деятельностью, а также принятие дополнительных мер по достижению концептуальной цели данной системы – создание оптимального механизма, обеспечивающего своевременное выявление, всестороннее исследование и научное разрешение проблем оперативно-служебной деятельности ОВД.

Для достижения этой цели, с учетом соблюдения преемственности подходов к организации научного обеспечения, нам предстоит решить следующие задачи:

- 1) сформировать в органах внутренних дел эффективную современную систему управления в области науки, технологий и инноваций, обеспечивающую повышение эффективности, результативности и востребованности исследований и разработок;

- 2) создать эффективную систему наращивания и наиболее полного использования интеллектуального научного потенциала МВД России как решающего фактора повышения качества научного обеспечения деятельности ОВД;

- 3) создать информационные и материальные условия для исследований и разработок, соответствующие современным принципам организации научной, научно-технической, инновационной деятельности и обеспечивающие максимально полное внедрение научной и научно-технической продукции в деятельность органов внутренних дел;

- 4) способствовать формированию модели межведомственного и международного научного и научно-технического сотрудничества в области исследований и технологического развития, которая повысит эффективность научной и научно-технической деятельности в органах внутренних дел за счет взаимовыгодного взаимодействия;

- 5) обеспечить создание новых систем вооружений и специальной техники, основанных на использовании новейших технологий и материалов, отвечающих интересам и потребностям ОВД и необходимых для существенного повышения эффективности их деятельности.

В заключение важно отметить, что вопросы безопасности общества, государства, поддержания правопорядка не могут рассматриваться вне анализа тенденций развития научного обеспечения деятельности ОВД. Проведенный историко-правовой анализ научного

обеспечения деятельности ОВД свидетельствует о том, что роль научного обеспечения в современной деятельности МВД России не просто высока, научная деятельность является неотъемлемой частью оперативно-служебной и служебно-боевой деятельности ОВД. Поэтому и в дальнейшем успешное решение задач, стоящих перед МВД России, будет диктовать необходимость поиска принципиально новых подходов, использующих достижения науки.

¹ О полиции: Федерал. закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // Собр. законодательства Росс. Федерации. 2011. № 7. Ст. 900.

² Полное собрание законов Российской империи. 1835. № 8337.

³ Бунге Н. Х. Полицейское право. Киев: Университетская типография, 1873–1877.

⁴ Дерюжинский В. Ф. Лекции по полицейскому праву. СПб., 1899.

⁵ Лешков В. С. Критика. Полицейское право г. Андреевского, профессора С.-Петербургского университета: в 2-х т. М.: Университетская типография, 1871, 1873.

⁶ Дерешко Б. Ю., Невский С. А. Государственный институт по изучению преступности и преступника при НКВД РСФСР – первая научная организация в органах внутренних дел // Научный портал МВД России. 2017. № 1. С. 5–11; Дерешко Б. Ю., Невский С. А. Научно-исследовательская деятельность Государственного института по изучению преступности и преступника при НКВД РСФСР // Научный портал МВД России. 2017. № 2. С. 5–13.

⁷ О реорганизации Научно-технического отделения ГУМ НКВД СССР в Научно-технический отдел: приказ НКВД СССР от 19 декабря 1945 г. № 001529.

⁸ Об объявлении решения коллегии МВД России от 23 мая 1995 г. № 4км/1: приказ МВД России от 23 июня 1995 г. № 237. Документ опубликован не был.

⁹ О совершенствовании правового регулирования научно-исследовательской деятельности в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 23 июня 1995 г. № 239. Документ опубликован не был.

¹⁰ Об организации научного обеспечения и применении положительного опыта в органах внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 18 марта 2013 г. № 150 // СПС «КонсультантПлюс».

¹¹ Об осуществлении научной (научно-исследовательской) деятельности в органах внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 1 апреля 2016 г. № 155 // СПС «КонсультантПлюс».

¹² О состоянии научного обеспечения деятельности органов внутренних дел Российской Федерации в 2017 г.: аналитический обзор. М., 2018. С. 6.



С. В. ЧЕРНЯВСКИЙ,

*директор Российского государственного
исторического архива (РГИА, г. Санкт-Петербург),
кандидат исторических наук
E-mail: fgurgia@mail.ru*

История российской полиции в документах Российского государственного исторического архива

В статье содержится анализ архивных документов, хранящихся в Российском государственном историческом архиве (РГИА, г. Санкт-Петербург) и посвященных истории российской полиции. Автор пришел к выводу, что в РГИА отложился огромный массив документов, раскрывающих все стороны становления, развития и деятельности российской полиции от ее основания и до февраля 1917 г.

История, российская полиция, российский государственный исторический архив, источниковедение, архивы, документы, 300 лет полиции, юбилей, полиция Российской империи.

Российский государственный исторический архив (РГИА) ведет свое начало от времен учреждения Петром Великим Правительствующего Сената, олицетворявшего собой самодержавную власть. Этот орган, подчиненный лично самодержцу, по сути, объединял в себе высшую государственную и законодательную власти в стране.

16 (27 июля) 1712 г. был принят сенатский указ «О приведении в порядок по структурным частям канцелярии подлинных приговоров Сената за 1711 г. и сдаче их по описям в секретный стол». Этим документом было положено начало созданию Сенатского архива, преемником которого является РГИА. Помимо архива Сената, предшественниками

РГИА стали архивы Синода, Государственного совета, а также основных министерств Российской империи, созданных в XVIII – начале XIX в.

Большая часть фондов архива, насчитывающих около 7 млн единиц хранения, отражает историю России от реформ государственного управления начала XIX в. до революции 1917 г. Однако значительная часть документов охватывает как более ранние, так и более поздние периоды истории нашего Отечества.

В Научно-справочной библиотеке РГИА хранится более 400 тыс. книг и периодических изданий, в т. ч. самая полная в России коллекция официальных и ведомственных изданий различных министерств и других государственных и общественных учреждений Российской империи. Здесь же многочисленные справочники по истории дореволюционной России и ряда западноевропейских государств, журналы и газеты XVIII–XX вв., специальная историческая литература, а также ряд раритетов, в т. ч. редкие экземпляры русской и западноевропейской старопечатной книги.

За более чем 300-летнюю историю РГИА превратился в крупнейший архив Европы. В его фондах отложились миллионы подлинных исторических документов, практически каждый из которых уникален. Это бесценные свидетельства многовековой истории Российского государства, позволяющие нам не только скрупулезно изучать свое прошлое, но планировать и строить будущее России.

Среди огромного числа архивных раритетов, хранящихся в РГИА, немало замечательных документов, объективно и достоверно освещающих историю российской полиции, которая насчитывает уже более 300 лет и ведет свое начало, как и наш архив, от времен Петра Великого и его реформ.

Анализ документов показывает, что отнюдь не всегда полицейский департамент входил в Министерство внутренних дел, тем более что это Министерство заметно моложе полицейского ведомства, учрежденного указом государя в 1718 г., тогда как МВД появилось в сентябре 1802 г. К сожалению, указ об учреждении должности Санкт-Петербургского полицмейстера, который стал отправной точкой в основании полиции в России, как и многие прочие, в послереволюционное время, когда реформировались отечественные архивы, был изъят из наших фондов и помещен в фонд теперешнего РГАДА. Жаль, конечно, но таковы реалии.

Однако несмотря на многочисленные изъятия и прочие реформаторские потрясения, в РГИА, по нашему мнению, сохранилось подавляющее большинство документов, отражающих историю полиции во всем ее многообразии и полноте. Подсчитать хотя бы приблизительно количество этих документов, или на худой конец – единиц хранения не пред-

ставляется возможным, поскольку анализ показал, что исторические свидетельства полицейской деятельности разбросаны по самым разным фондам. Речь идет о фондах Комитета министров, Государственного совета, Сената, Именных указов Сенату, Министерства юстиции, Министерства финансов и проч. и проч.

Кроме того, они хранятся в фондах Департамента полиции исполнительной (79 833 ед. хр.), Министерства императорского двора (дворцовые управления Царского Села, Ораниенбаума, Павловска, Гатчины, Петергофа и проч.), Дворцовой полиции, Царского Села полиции и т. д.

Обилие фондов, в которых отложились документы, касающиеся деятельности российской полиции, свидетельствует о многообразии задач, решаемых этим ведомством.

Понятно, что проанализировать такое количество источников хотя бы поверхностно — не хватит и нескольких жизней. Поэтому остановимся лишь на тех из них, которые представляют интерес не только для профессиональных историков, но и для просто любознательных людей.

Большим событием в истории полиции стало учреждение в 1810 г. Министерства полиции, выделенного из Министерства внутренних дел и просуществовавшее до 1819 г. На него были возложены, на первый взгляд, не свойственные подобному ведомству обязанности. Помимо обеспечения общественного порядка, Министерство отвечало за продовольственное снабжение, общественное призрение, вопросы здравоохранения (т. н. медицинская полиция в составе 3-х отделений), а также оказывало содействие военному ведомству.

В фонде 1286 «Департамент полиции исполнительной» отложилась интересная записка надворного советника Захара Бука, направленная им в 1810 г. министру полиции генерал-адъютанту Александру Дмитриевичу Балашову. В ней на фоне экскурса в древнюю историю говорится о современной для того времени полиции и ее задачах.

«Ваше Превосходительство милостивый государь Александр Дмитриевич!.. Выражение Полиция имеет со словом Политика один и тот же источник. Отводимое от греков слово *Politia* происходит, как известно, от полис, т. е. город, и означает порядочное управление государством. Уже Ксенофонт пишет о полиции афинян, и просвещенная Греция преподает нам в отношении полиции похвальные примеры. Египетский устав законам — похвальный памятник, содержит также полицейские законы, которые предметили безопасность лица и укоренение лихоимства. Юдейскую или израильскую полицию чрезмерно хвалит, и всеконечно установление Моисея имеет великие преимущества; также и в Риме полиция была особенной отраслью государственного правления, которая препоручена была Сенату...

В новейшее время в Германии преимущественно отличались в полицейских учреждениях Вюртемберг, Баден, Вестфалия и Саксен, Кобург, но во Франции покровительница всеобщего блага уже с шестнадцатого столетия... особое преимущество имела...

Она (полиция) по сему принимает на себя попечение о сохранении и усовершеннии всех людей, равно и сохранение и приращение их имущества, и потому имеет употреблять такие средства, коим собственная ея, и всеобщая блага государства наивернейше и способнее достигаемо быть может. По сему поводу она имеет надзирание над заведениями граждан и над нижним начальственным распоряжением, чтобы оныя согласно первоначальному государственному положению соблюдаемы были, и занимается с отвлечением и предохранением всех приключаящихся случаев, которые ослабляют изобилие народа...» – и т. д.¹

Мудрено и путано, но, по существу, понятно. Полиция, по мнению тогдашнего высокопоставленного чиновника, была призвана отвечать за многие стороны жизни общества и споспешествовать развитию и благополучию Отечества. По сути, все верно, так и должно быть во все времена!

Здесь же переписка министра полиции А. Д. Балашова с графом Христофором Андреевичем Ливеном по поводу приобретения за границей прусского и французского полицейских уставов, которые могут служить примером при разработке отечественных документов подобного рода.

Еще один весьма интересный документ – Сельский полицейский устав, отложившийся в фонде 1260 «Комиссия составления законов (1804–1826 гг.)». Полагаю, о его существовании в прошлом знают лишь некоторые профессиональные историки. Вряд ли об этом известно широкой публике.

В РГИА хранится один из первых вариантов устава от 1826 г. Вариант окончательный был высочайше утвержден императором Николаем I в 1837 г.

Этот документ не имеет прямого, непосредственного отношения к полицейскому ведомству, но весьма интересен с точки зрения истории политического устройства государства. Сельский полицейский устав регламентирует практически все стороны жизни жителей сельских поселений – от их взаимоотношений с властями до обустройства сел и деревень, полей, пастбищ и лугов, поддержания общественного порядка, борьбы с эпидемиями и стихийными бедствиями, а также наказаний за разного рода провинности и преступления.

Помимо полиции, исполнительной до Февральской революции 1917 г. в Российской империи существовала полиция Дворцовая, учрежденная 8 декабря 1861 г. для охраны Зимнего дворца и особы импера-

тора. Забегая несколько вперед, с прискорбием констатируем, что с этой задачей Дворцовая полиция в марте 1881 г. во время покушения на Александра II не справилась.

Документы, отложившиеся в фонде 508 «Дворцовая полиция» (всего 10 845 ед. хранения), представляют для исследователей несомненный интерес. Здесь переписка министра императорского двора Владимира Федоровича Адлерберга, циркуляр об организации Дворцовой полицейской команды, приказы по личному составу, правила охраны императорских дворцов, дневники выезда государя и членов царской семьи, сведения об их заграничных вояжах и поездках по России.

В этом же фонде личные дела руководителей Дворцовой полиции, жандармских офицеров, полицейских надзирателей, городских чиновников для поручений и служащих, личные дела обслуживающего персонала: лакеев, поваров, фонарщиков, столяров, дворников и прочих служащих Министерства императорского двора. Кроме того, личные дела артистов, хористов и служащих императорских театров Москвы и Санкт-Петербурга, а также инвалидов Дома призрения и увечных воинов.

Интересно содержание Клятвенного обещания, которое давалось всеми служащими Дворцовой полиции в конце XIX столетия при поступлении на службу и скреплялось их личными подписями. Вот его текст с некоторыми изъятиями:

«Я, нижеименованный, обещаюсь и клянусь Всемогущим Богом, перед святым его Евангелием, в том, что хочу и должен ЕГО ИМПЕРАТОРСКОМУ ВЕЛИЧЕСТВУ, своему истинному и природному Всемиловитейшему ВЕЛИКОМУ ГОСУДАРЮ ИМПЕРАТОРУ НИКОЛАЮ АЛЕКСАНДРОВИЧУ, Самодержцу Всероссийскому, и законному ЕГО ИМПЕРАТОРСКОГО ВЕЛИЧЕСТВА Всероссийского Престола Наследнику Его Императорскому Высочеству Цесаревичу и Великому Князю Георгию Александровичу, верно и нелицемерно служить, и во всем повиноваться, не щадя живота своего до последней капли крови... по силе и возможности предостерегать и оборонять, и, притом, по крайней мере, стараться споспешествовать все, что к ЕГО ИМПЕРАТОРСКОГО ВЕЛИЧЕСТВА верной службе и пользе государственной во всяких случаях касаться может. Об ущербе же ЕГО ВЕЛИЧЕСТВА интереса, вреде и убытке, как скоро о том уведаю, не только благовременно объявлять, но и всякими мерами отвращать и не допускать тщаться, и всякую вверенную тайность хранить буду, и поверенный и положенный на мне чин... от предуставленных надо мною начальников определяемым инструкциям и регламентам и указам, надлежащим образом по совести своей исправлять, и для

своей корысти, свойства, дружбы и вражды противно должности своей и присяги не поступать, и таким образом себя вести и поступать, как верному ЕГО ИМПЕРАТОРСКОГО ВЕЛИЧЕСТВА подданному благопристойно есть и надлежит, и как перед Богом и судом Его страшным в том всегда ответ дать могу; как суще мне Господь Бог душевно и телесно да поможет. В заключении же сей моей клятвы целую слова и крест Спасителя моего. Аминь»².

И далее на всех трех экземплярах Обещания, содержащихся в деле, следуют личные подписи чинов Дворцовой полиции.

При этом и в Дворцовой полиции случалось всякое, чему в документах есть свидетельства. Вот рапорт начальника полиции дежурному генералу при государе императоре от 29 мая 1894 г.:

«Имею честь доложить Вашему Превосходительству, что 28-го сего мая городской дворцовой полиции Никита Тепленко, назначенный на пост на главную дорогу против Большого дворца, что над фонтанами (речь идет о Петергофе. – прим. авт.), вступив в час дня на службу, позволил себе зайти в швейцарские помещение дворца и там пил водку до опьянения, вследствие чего в четвертом часу дня был заменен другим городовым.

Городовой Тепленко на службе в Дворцовой полиции с 1883 г., взысканиям, за однородные с настоящим проступки, не подвергался, служебные обязанности всегда нес исправно». Здесь же резолюция: «Перевести на средний оклад содержания», а ниже: «Передоложено, и сего 4-го июня приказано перевести на низший оклад»³. В общем, попил городской Тепленко водочки. Как видим, все как всегда. При любой социально-политической формации человек, даже служащий в полиции, всего лишь человек, подверженный, несмотря на клятвенные обещания, различным слабостям и порокам.

Таким образом, можно с уверенностью утверждать, что в фондах РГИА отложилось огромное количество документов, освещающих все стороны становления, развития и деятельности российской полиции от ее основания и до февраля 1917 г., что обеспечивает обширное поле для научной деятельности как профессиональных историков, так и всех интересующихся отечественной историей людей.

¹ РГИА. Ф. 1286. Оп. 54. Д. 104. Л. 27 – 35 об.

² РГИА. Ф. 508. Оп. 1. Д. 179. Л. 115.

³ Там же. Л. 45 – 45 об.

II РАЗДЕЛ

ИСТОРИЯ ОРГАНОВ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ ПОЛИЦЕЙСКИЕ ФУНКЦИИ В ДОПЕТРОВСКИЙ ПЕРИОД, ИСТОРИЯ ПОЛИЦИИ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ



Е. А. АДАСОВА,

*член Союза писателей Московской городской организации
Союза писателей России
E-mail: schilder1@mail.ru*



Т. В. СЛЕПЦОВА,

*ведущий научный сотрудник
отдела по изучению проблем истории МВД России
научно-исследовательского центра
Академии управления МВД России,
кандидат исторических наук
E-mail: slepzoa@mail.ru*

Николай Михайлович Клингенберг: путь от полицмейстера до губернатора

Статья посвящена рассмотрению выдающихся представителей рода Клингенбергов на ниве служения Отечеству. Значительное внимание уделено раскрытию жизненного пути русского государственного деятеля

Николая Михайловича Клингенберга (1853–1917) от полицмейстера до губернатора.

Российская империя, губернатор, губернаторский корпус Российской империи, Министерство Юстиции, Министерство внутренних дел Российской империи, род Клингенбергов, род Шильдеров, В. А. Шильдер, К. Ф. Клингенберг, М. К. Клингенберг, Н. М. Клингенберг.

Тема служения Отечеству является актуальной в истории полиции России, ибо, по словам Патриарха Московского и всея Руси Кирилла, «человек, который вступает на путь служения Отечеству и готов защищать его, должен, помимо достойных условий материальной жизни, иметь сильный дух и внутреннюю мотивацию готовности пожертвовать и жизнью, и здоровьем ради защиты своей страны и своего народа...»¹. Такими качествами бесспорно обладали губернаторы Российской империи, осуществлявшие административные и полицейские функции.

Одним из них был русский государственный деятель – Вятский, Владимирский и Могилёвский губернатор, Николай Михайлович Клингенберг (1853–1917).

В современных исследованиях имя Н. М. Клингенберга и представители семьи Клингенбергов отрывочно рассматривались историками и краеведами в рамках изучения историко-этнографической характеристики группы российских немцев и состава губернаторского корпуса Российской империи XIX – начала XX в.² Поэтому цель статьи – раскрыть жизнь и деятельность Н. М. Клингенберга и показать особенности службы в полиции и его семейное окружение.

Род Клингенбергов был известен в России несколькими своими представителями. Они прославили его на разных государственных поприщах: в военной педагогике, службе в армии, в полиции, в губернаторском корпусе Российской империи и в Правительствующем Сенате.

Военный педагог, генерал от инфантерии *Карл Фёдорович Клингенберг* (1772–1849) был дедом Николая Михайловича Клингенберга. Он – основоположник военно-педагогического дела в Российской империи. В 1788 г. после окончания Артиллерийского и Инженерного шляхетного корпуса К. Ф. Клингенберг оставлен в нем воспитателем. В 1798 г. вступил в должность помощника гофмейстера и затем гофмейстера Пажеского Его Императорского Величества корпуса, в котором послужил 23 года и 6 месяцев³.

С 1822 по 1828 гг. в чине полковника он был комендантом города Нарвы, с 1828 по 1929 гг. в чине генерал-майора занимал пост директора

двух кадетских корпусов: Павловского и Александровского, в 1834 г. он был уволен со службы, 20 апреля 1835 г. получил назначение на должность главного директора всех кадетских корпусов Российской империи, ему присвоен чин генерала от инфантерии. В день 50-летнего юбилея службы 12 октября 1838 г. К. Ф. Клингенберг был отмечен орденом Белого Орла, пенсией в размере годового содержания и мраморной мемориальной доской в зале Второго кадетского корпуса с надписью: «1788 г. Карл Клингенберг». Также за многолетнюю службу им получены ордена: Святого Георгия 4-й степени, Святой Анны 1-й степени, Святого Владимира 2-й степени. Умер 19 ноября 1849 г. Похоронен на Смоленском лютеранском кладбище.

Михаил Карлович Клингенберг (1821–1873), русский государственный деятель, тайный советник (1868), рязанский и вятский губернатор, отец старшего сына из шести детей в браке с Елизаветой Николаевной Клингенберг, урожденной Пущиной, Николая Михайловича Клингенберга.

Жена Михаила Карловича Клингенберга, Елизавета Николаевна, отличилась на педагогическом поприще. В течение 22 лет она занимала пост начальницы Санкт-Петербургского Елизаветинского женского института.

М. К. Клингенберг получил образование в Царскосельском лицее в 1839 г., окончив его с серебряной медалью и получив чин титулярного советника, он начал службу в 1840 г. в Хозяйственном департаменте Министерства внутренних дел Российской империи. В течение 18 лет службы он прошел должности от старшего помощника столоначальника до действительного статского советника (1853 г.), а в 1855 г. получил и звание камергера Высочайшего двора.

После службы в Министерстве внутренних дел в 1858 г. последовало назначение М. К. Клингенберга исполняющим обязанности Рязанского губернатора, а затем с 3 апреля 1858 г. по 6 сентября 1859 г. – губернатора Рязани⁴. При нём с 6 марта 1858 г. в должности вице-губернатора служил русский писатель, журналист, редактор журнала «Отечественные записки» М. Е. Салтыков-Щедрин (1826–1889).

Во «Всеподданнейшем отчете» по Рязанской губернии за 1858 г. губернатор М. К. Клингенберг «всесторонне и положительно» дал характеристику деятельности вице-губернатора М. Е. Салтыкова-Щедрина, а в следующем, 1859 г. М. К. Клингенберг подал ходатайство в Министерство внутренних дел о представлении вице-губернатора М. Е. Салтыкова-Щедрина «за отличие к чину статского советника»⁵. Однако из-за доноса на вице-губернатора повышения по должности не произошло.

Биограф М. Е. Салтыкова-Щедрина литературовед С. А. Макашин (1906–1989) писал: «В Рязани Клингенберг появился всего за

десять дней до Салтыкова. Губернаторского дворца в то время в городе не было. Резиденцией начальнику губернии служило небольшое изящное здание екатерининского времени, стоявшее в конце Владимирской улицы (ныне улица Свободы) в густом липовом парке. В ближайшие два года Салтыков здесь стал частым посетителем»⁶.

Так пересеклись пути в Рязани губернатора М. К. Клингенберга и вице-губернатора М. Е. Салтыкова-Щедрина, и служили они в Министерстве внутренних дел Российской империи.

В 1859 г. М. К. Клингенберг получил новое назначение – на должность губернатора Вятки. В октябре 1859 г. в Вятку он прибыл с женой Е. Н. Клингенберг и детьми Никодем, Елизаветой, Анной, Ольгой. В годы жизни в Вятке в семье родились еще два сына – Михаил и Александр.

Под руководством губернатора М. К. Клингенберга в ряде городов Вятской губернии были открыты женские училища, уездное училище и воскресная школа в Вятке.

С 1863 г. М. К. Клингенберг уволился со службы и 7 месяцев лечился за границей, в 1864 г. служил в Санкт-Петербурге в Государственном совете как член Комиссии для подачи прошений на Высочайшее имя⁷.

По описанию русского публициста и общественного деятеля А. И. Кошелева (1806–1883), М. К. Клингенберг был человеком решительным и твердым, сторонником «освобождения крестьян вместе с землей, поддержавшим его в столкновении с местными крепостниками»⁸.

Заслуги М. К. Клингенберга на государственной службе на различных должностях были отмечены орденами: Святого Станислава 1-й степени, Святой Анны 2-й степени, Святого Владимира 3-й степени. Умер М. К. Клингенберг 3 декабря 1873 г. Похоронен рядом с отцом К. Ф. Клингенбергом.

Русский государственный деятель *Николай Михайлович Клингенберг* (1853–1917) был выпускником юридического факультета Санкт-Петербургского университета со степенью кандидата прав. Служил в Министерстве Юстиции, затем – в Министерстве внутренних дел Российской империи. Был православного вероисповедания.

В 1876 г. он начал службу в Ярославском областном суде в качестве кандидата на судебные должности, затем получил должность помощника секретаря по гражданскому отделению суда. В 1877 г. его назначили исполняющим должность Временного Судебного Следователя по Городецкому уезду Могилевской губернии, в 1878 г. он занял пост Товарища могилевского губернского прокурора в чине коллежского секретаря⁹.

С 1879 по 1887 гг. занимал должности товарища Виленского губернского прокурора и Виленского полицмейстера, 1886 г. – Смо-

ленского вице-губернатора. За отличный порядок в городе Вильна, при посещении ее Императором Александром III с семьей, М. Н. Клингенберг «награжден, вне правил, орденом Святого Станислава 2-й степени»¹⁰.

С 1883 г. был назначен на должность ковенского вице-губернатора с производством в чин коллежского советника. С 1887 по 1890 гг. Н. М. Клингенберг – Ковенский губернатор, в 1890 г. Н. М. Клингенберг – исполняющий обязанности Ковенского губернатора, а с 1891 по 1896 гг. вновь был на должности губернатора Ковенской губернии. 30 августа 1891 г. получил чин действительного статского советника.

В Ковно М. Н. Клингенберг тесно общался, а потом дружил с выпускником Санкт-Петербургского университета, с уездным предводителем дворянства и мировым судьей Петром Аркадьевичем Столыпиным (1862–1911).

С 1883 г. по 1896 г. в Ковенской губернии Н. М. Клингенберг был председателем оценочной комиссии, назначенной для оценки имуществ, отчуждаемых в г. Ковно под крепостные сооружения, и входил в состав двух комиссий: по воинской повинности присутствия и по устройству на селе врачебных пунктов. В 1891 г. Н. М. Клингенбергом по заданию Московского комитета, возглавляемого княгиней Елизаветой Федоровной, проводились закупки хлеба для районов, пострадавших от неурожая. Также М. Н. Клингенбергом была «устроена домовая церковь при Ковенской женской гимназии, открыто ремесленное училище при Ковенском детском приюте, восстановлена деятельность вольно-пожарных обществ» и так далее¹¹.

Н. М. Клингенберг 11 июля 1896 г. был назначен Вятским губернатором. Он знал этот край, здесь он учился в Вятской мужской классической гимназии в то время, когда губернатором (с 1858 по 1862 гг.) Вятки служил его отец Михаил Карлович Клингенберг. В одной из статей о губернаторах Вятки Н. М. Клингенберге отмечалось, что «это был первый начальник губернии, знакомый с вятским краем не понаслышке»¹².

О деятельности губернатора Н. М. Клингенберга в Вятке сохранились следующие воспоминания В. Г. Короленко: «16 января я получил телеграмму из Вятки: «Висим на волоске, при Клингенберге – два лица не утверждены редактором. Помогите узнать причины. Голубев. Прочитал телеграмму в заседании юридич. Комиссии при союзе писателей, в которой заседают: Таганцев, Спасович, Арсеньев, Бильбасов и др.»¹³.

Это недовольство губернатором по конкретному поводу нашло свое продолжение в столице: «Об этом деле Бильбасов говорил с Ив. Л. Горемыкиным. И тот посоветовал ему прежде всего встретиться и поговорить

с самим Клингенбергом»¹⁴. В. А. Бильбасов встретился и «в результате, Клингенберг, вероятно, несколько удивленный толками в Петербурге о несчастной газетке, которую он душит где-то в далекой Вятке, обещал содействовать утверждению редактора...»¹⁵.

Деятельность губернатора Н. М. Клингенберга была обширна, в его обязанности входило и проверка всех подведомственных ему земских участков: «Так, в Вятской губернии губернатор Н. М. Клингенберг и непреременный член губернского присутствия Редкин летом 1900 г. осуществили масштабную ревизию 38 земских участков. Положительную (удовлетворительную и вполне удовлетворительную) получила деятельность 13 земских начальников»¹⁶.

Взаимодействие с общественными организациями губернатора Н. М. Клингенберга было под пристальным вниманием общественности.

Вот пример такого случая, когда общественность была обеспокоена тем, что причиной многим преступлениям, как они считали, служит чрезмерное употребление вина. «Так в 1899 г. Кайгородское общество трезвости не смогло добиться от губернатора Н. М. Клингенберга запрета «вредного для населения обычая приготовить и употребить особый напиток, называемый «бражкой». Обществом было отправлено прошение на имя Н. М. Клингенберга, он поручил это дело управляющему акцизными сборами Вятской губернии...»¹⁷. Однако Н. М. Клингенбергом была разработана программа мероприятий губерний по питейной реформе, которая проводилась по инициативе С. Ю. Витте в 1901 г.

Повторив опыт работы в Ковенской губернии, в 1898 г. Н. М. Клингенберг наладил работу по оказанию помощи голодающим, участвовал в развитии народного образования путем открытия новых школ, благоустроил город: замостил улицы, провел водопровод, был открыт бесплатный ночлежный приют, в 1899 г. начала работать железная дорога Пермь-Котлас¹⁸.

Особенное отношение было у Н. М. Клингенберга к русской литературе. Например, в годы его управления Вятским краем широко отмечался 100-летний юбилей со дня рождения А. С. Пушкина: «...для бесплатной раздачи населению было приобретено 11 327 экземпляров сочинений великого поэта»¹⁹.

Н. М. Клингенберг принимал активное участие в общественной жизни Вятской губернии. Он был председателем Попечительного комитета Вятской губернской публичной библиотеки, местного управления Российского общества Красного Креста, Вятского окружного правления Императорского Российского общества спасения на водах, губернского правления, губернского присутствия, губернское по земским и городским делам присутствие, губернского

по воинской повинности присутствие, губернский статистический комитет, губернского комитета по исследованию и улучшению кустарной промышленности, губернского распорядительного комитета, губернское по промысловому налогу присутствие, губернское по питейным делам присутствие, губернского по фабричным и горнозаводским делам присутствие, лесоохранительного комитета, почетным председателем Общества земледельческих колоний и ремесленных приютов в г. Вятке, Общества вспомоществования нуждающимся учащимся, попечителем Вятского братства Святителя и Чудотворца Николая, Елабужского уездного попечительства Александринского детского приюта, почетным членом Благотворительного Вятского общества, Городского попечительства о бедных, товарищем председателя Комитета православного миссионерского общества, президентом Общества охотников рысистого бега²⁰.

Время нахождения Н. М. Клингенберга в должности губернатора Вятки было связано с периодом активизации политической деятельности. Опыт пребывания в должности Ковенского полицмейстера и взаимодействия с органами полиции в губернии заставляли его уделять этому вопросу пристальное внимание. «Вятский губернатор в своем циркуляре отмечал, что одной из целей ссылки является «подчинение лиц поднадзорных известной дисциплине»». Эта задача решалась, по мнению губернатора Н. М. Клингенберга, в процессе применения статьи 32 Положения, которая представляла власти право налагать на поднадзорных взыскание за все отступления с их стороны от правил надзора»²¹.

В 1901 г. Н. М. Клингенберг был назначен Владимирским губернатором. Деятельность Н. М. Клингенберга в Владимире оказалась не продолжительной. Он быстро вошел в курс дела. Занимался во Владимире Н. М. Клингенберг обеспечением качества воды в городе, для чего привлек в созданную комиссию не только врачей, но и земских руководителей, и представителей администрации. Отмечено пребывание Н. М. Клингенберга во Владимире еще и тем, что им в 22–23 апреля 1902 г. были проведены мероприятия, посвященные 50-ю со дня кончины Н. В. Гоголя и В. А. Жуковского. В должности предводителя Дворянского собрания был князь А. Б. Голицын.

С октября 1901 г. по 1 июля 1902 г. был Московским градоначальником. Затем в 1902 г. Н. М. Клингенберг был назначен могилевским губернатором. Его перемещение в Могилевскую губернию имело под собой следующие основания: требовалось ввести земское устройство в соответствии с принятым новым законом от 2 апреля 1903 г. Это положение касалось шести губерний: Витебской, Волынской, Киевской, Минской, Подольской и Могилевской.

В Могилевской губернии, как и во многих областях, укреплялось революционное движение и выходили их издания, с которыми и губернатору необходимо было знакомиться, чтобы следить за событиями, происходившими в губернии. Однако «...в губернии широко распространялись либеральные печатные издания. Так, журнал «Освобождение» читал даже губернатор Н. М. Клингенберг, которого никак нельзя было заподозрить в симпатии либералам»²².

В Могилевской губернии на губернатора Н. М. Клингенберга было совершено два покушения. 18 августа 1905 г., когда губернатор проезжал по центральной улице, под экипаж Н. М. Клингенберга была брошена бомба, которая не взорвалась²³. Полиция преступника поймала и арестовала.

Второе покушение было совершено 29 октября 1905 г. «в субботу... около часа дня, в приемную г. начальника губернии тайного советника Н. М. Клингенберга явилась дама, одетая в глубокий траур... попросила дежурного чиновника доложить губернатору... Как только губернатор приблизился к ней и спросил: «Что вам угодно? Дама эта... моментально произвела один выстрел в губернатора в упор и другой, почти без промежутка, когда он еще стоял. Губернатор упал на левый бок»²⁴. Раненому успешно сделали операцию, а стрелявшая направлена в тюрьму. После поправки выздоровления М. Н. Клингенберга перевели в Санкт-Петербург.

14 декабря 1905 г. Н. М. Клингенберг по именному Высочайшему указу был назначен сенатором. Он трудился в Департаменте герольдии, кроме того, он занимался вопросами дел о государственных преступлениях. Умер 2 мая 1917 г. Похоронен на Тихвинском кладбище Александро-Невской лавры.

Скажем о семье Н. М. Клингенберга. Первой женой Н. М. Клингенберга была Евдокия Петровна Могилевская, второй женой – Екатерина Ивановна Лабинцева. В Вятке она возглавляла Общину сестер милосердия общества Красного Креста, была председательницей Благотворительного Вятского общества, Попечительства Вятской общины сестер милосердия, попечительницей Вятского детского приюта.

Во втором браке родилось двое детей. Дочь, Елизавета Николаевна Клингенберг, воспитывалась в семье его родной сестры, Анны Михайловны Шильдер (урожденной Клингенберг) и директора Императорского Александровского (Царскосельского) лицея генерала Владимира Александровича Шильдера. Сын, Глеб Николаевич Клингенберг, служил лейб-гвардии Казачьем полку.

Брат Н. М. Клингенберга, генерал-майор Михаил Михайлович Клингенберг, участник русско-японской войны, награжден Золотым оружием «За храбрость» в 1907 г. Служил инспектором в Псковском

кадетском корпусе при директоре корпуса Владимире Александровиче Шильдере. Возглавлял Полтавский кадетский корпус с 1911 по 1917 гг. После участия в Белом движении эмигрировал в Болгарию.

Брат Н. М. Клингенберга, Алексей Михайлович Клингенберг, окончил юридический факультет Санкт-Петербургского университета. Затем служил в Министерстве юстиции. Служил в качестве товарища прокурора до 1902 г. в Смоленском, Либавском, Санкт-Петербургском, Екатеринославском, Киевском окружных судах.

В 1906 г. он переведен в Министерство внутренних дел. После многочисленных судебных ведомств А. М. Клингенберг вступил в должность Екатеринославского губернатора в 1906 г. Традиция служения России представителей рода Клингенбергов продолжилась.

Таким образом, Николай Михайлович Клингенберг путь от полицмейстера до губернатора прошел достойно. Он дослужился до чина тайного советника, что соответствовало 3-му классу по Табели о рангах. За время службы в должности полицмейстера и губернатора Ковно, Вятки, Владимира и Могилева Николай Михайлович Клингенберг был награжден орденами: Св. Станислава 3-й ст.; Св. Станислава 2-й ст.; Св. Станислава 1-й ст.; знаком Красного Креста, Св. Анны 1-й ст. (1901); Св. Владимира 2-й ст. и медалями: в память царствования Императора Александра III, в память освобождения крестьян от крепостной зависимости и за труды по первой всеобщей переписи населения за 1897 г.

Представители рода Клингенбергов вошли в историю России как Отчества достойные сыны.

¹ Лукичев Б. М. Патриарх Кирилл и военное духовенство (о трудах Патриарха Московского и всея Руси Кирилла по возрождению института военного духовенства в Вооруженных Силах Российской Федерации). М.: ФИВ, 2016. С. 39.

² Например, Шентали А. А. Немцы в Вятско-Камском регионе (историко-этнографические очерки): диссертация на соиск. уч. ст. к. и. н.: 07.00.07 / Удмуртский гос. ун-т. Ижевск, 1996. 244 с.; Немчинова Е. Н. Кадровое обеспечение губернаторского корпуса Российской империи XIX – начала XX вв.: на материалах Вятской губернии: диссертация на соиск. уч. ст. к. и. н.: 07.00.02 / Удмуртский гос. ун-т. Ижевск, 2015. 211 с. и другие.

³ Военная энциклопедия Сытина: Т. XII. Санкт-Петербург, 1913. С. 593.

⁴ Губернский календарь. Восьмое десятилетие // Правительство рязанской области - <http://www.ryazanfov.ru/ryazan/guberskiy-kalendar/8.php> (дата обращения: 01.03.2019).

⁵ Рязанский вице-губернатор // МКБУ «Рязская центральная библиотека»: рязанский вице-губернатор – <http://www.ryajsk-lib.ru/resource/izdaniija/gubernator> (дата обращения: 01.03.2019).

⁶ Макашин С. А. Салтыков-Щедрин на рубеже 1850–1860 годов. Биография. М.: Художественная литература, 1972. С. 72.

⁷ Левин Н. Ф., Шумков А. А. В. А. Шильдер и М. М. Клингенберг – директор и инспектор классов Псковского кадетского корпуса // Псковиана - <http://pskoviana.ru/istoriya/persony/142-85-let-n-f-levinu/1144-levin-n-f-shumkov-a-a-v-a-shilder-i-m-m-klingenberg-direktor-i-inspektor-klassov-pskovskogo-korpusa> (дата обращения: 20.12.2018).

⁸ *Фролов Н. В., Фролова Э. В.* Владимирские наместники и губернаторы 1778–1917 гг. Ковров, 1998. С. 117.

⁹ Правительственный Сенат. Краткий исторический очерк и биографии сенаторов. С.-Петербург, 1912. С. 45–46.

¹⁰ *Там же.* С. 45.

¹¹ *Там же.* С. 46.

¹² *Шабалкин П.* Губернаторы в Вятке // Выбор. 19–25 июля 1992 г. № 22. С. 10.

¹³ *Короленко В. Г.* Дневник. Т. 3: 1895–1898. Полтава: Государственное издательство Украины, 1927. С. 339. П. А. Голубев – сотрудник «Вятского Края»; Н. С. Таганцев – известный криминалист, первоприсутствующий департамента Сената; В. Д. Спасович – известный юрист; К. К. Арсеньев – юрист и писатель, редактор «Вестника Европы»; В. А. Бильбасов – историк.

¹⁴ *Там же.* С. 340.

¹⁵ *Там же.*

¹⁶ *Гурьянов М. М.* Институт земских начальников в конце XIX – начале XX вв. и его региональные особенности: дис. ... к. и. н. Киров, 2007. С. 130.

¹⁷ *Касанов А. С.* Влияние общественных организаций на социально-экономическую и культурную жизнь Вятско-Камского региона во второй половине XIX – начале XX в.: дис. ... к. и. н. Ур. фед. ун-т. Киров, 2014. С. 106.

¹⁸ *Фролов Н. В., Фролова Э. В.* Владимирские наместники и губернаторы 1778–1917 гг. ... С. 118.

¹⁹ *Там же.*

²⁰ Памятная книжка Вятской губернии и календарь на 1898 г. Вятка, 1897. Отдел III. С. 13, 18–19, 66–67, 146–151; Памятная книжка Вятской губернии и календарь на 1901 г. Вятка, 1900. Отдел III. С. 16–20, 26–29, 34–35, 38–39, 52–53, 56–57, 72–73, 78–79, 160–167.

²¹ *Калинина Д. А.* Повседневная жизнь политических ссыльных в Вятской губернии в конце XIX – начале XX в.: дис. ... к. и. н. Киров, 2009. С. 60.

²² *Снытко В. А.* Местные организации политических партий в Полесском регионе: возникновение, деятельность, проблемы взаимоотношений. 1901–1907: дис. ... к. и. н. Брянск, 2005. С. 117, с. 123.

²³ Правительственный Сенат. Краткий исторический очерк и биографии сенаторов. С.-Петербург, 1912. С. 46; *Киселев А.* Бомба для генерал-губернатора: революционный террор и чиновники МВД Белорусских губерний в 1905–1907 гг. // Белорусская Думка. Чэрвень, 2008. С. 50; *Лелевич Г.* Лидия Езерская и покушение на могилевского губернатора Клингенберга 29-го октября 1905-го года. По неизданным источникам. Гомель, 1912. С. 8.

²⁴ *Лелевич Г.* Лидия Езерская и покушение... С. 14



А. А. АЛЬКИНСКАЯ,

*заместитель начальника Центрального музея МВД России
по научной работе, заслуженный работник культуры*

E-mail: alfiaalkin@mail.ru

Портрет министра внутренних дел Российской империи графа А. А. Закревского в зеркале времени

Работа посвящена биографии известного государственного деятеля XIX в. – участника и героя крупных военных походов русской армии, министра внутренних дел Российской империи в 1828–1831 гг., генерал-губернатора Великого Княжества Финляндского и Москвы графа А. А. Закревского. Исследователь, являясь автором множества очерков по вопросам истории ОВД, использует в своей работе характерный для подобного анализа жанр публицистического комментария. В работе полноценно и без прикрас изложено не только жизнеописание А. А. Закревского, но также исследованы причины, способствовавшие переменам в его судьбе, в т. ч. в период и после руководства Министерством внутренних дел Российской империи. Обращение к многочисленным источникам позволило автору открыть новые страницы биографии своего героя, к которому в последние десятилетия приковано внимание многих исследователей.

История России, история органов внутренних дел, 300-летие российской полиции, министр внутренних дел, генерал-губернатор, император, Пушкин, награда, портрет, опала.

Зеркало времени – выражение образное. Считается, что благодаря свойствам магическим на его экране из вечной амальгамы запечатлевается все случившееся с людьми. «Прошлое всегда с нами, – отмечал Джавахарлал Неру, – и все, что мы собой пред-

ставляем, все, что мы имеем, исходит из прошлого. Мы его творение, и мы живем, погруженные в него. Не понимать этого и не ощущать прошлое значит не понимать настоящее», т. е. отжившее есть пища для бытия нового.

Отрадно, что вся история нашего Отечества от самого начала начал находится ныне в центре общественных интересов. Новый дух в дело привносят литература, кинематограф, все органы СМИ, весомый и особый вклад вносит российская наука. История ОВД как важная часть истории России весьма активно интегрирована в этот процесс. Всплеску интереса к прошлому нашего ведомства способствовали юбилейные события, связанные с 200-летием Министерства внутренних дел. Но особый размах ориентированная в прошлое научно-исследовательская деятельность приобрела в канун подготовки к празднованию 300-летия российской полиции – событию поистине национального масштаба. Такого подхода и такого уровня работы не наблюдалось никогда ранее, даже в благословенные годы руководства ведомством министра внутренних дел Н. А. Щелокова, когда под его редакцией появились первые фундаментальные труды по истории советской милиции. Стоит с благодарностью отметить огромные усилия и весомый вклад в ведомственную историческую науку представителей всех поколений преподавателей и ученых-историков Академии управления МВД России. В ее стенах и генезис, и важные импульсы, связанные с процессами решения важнейших задач по раскрытию всех страниц ведомственной истории. Огромное спасибо нашим энтузиастам – ученым за удовольствие знакомства с результатами их трудов! Великая благодарность и руководству ДГСК МВД России за колоссальную организаторскую работу по подготовке и проведению юбилейных событий, связанных с 300-летием полиции России. Невероятный масштаб мероприятий, охвативших всю страну: активная работа по пропаганде деятельности ОВД в обществе, социуме; расширение линейки ведомственных образовательных программ по истории; усиление пантеона героев – стражей порядка с установкой сотен памятников и памятных плит в регионах России; применение искусства иллюстрации интереснейших страниц нашей истории в разных вариациях, в т. ч. в музейной и выставочной практике, и т. д., – все аспекты, продемонстрированные в фильме, открывшем нашу конференцию, и, наконец, сегодняшнее приветствие нас, ее участников, российскими космонавтами прямо с орбиты (поистине космический масштаб!), – оставят в нашей памяти о юбилейном годе и о сегодняшнем дне особое чувство гордости. Низкий поклон всем тем, кто вызвал эти высокие чувства.

Важная часть ведомственной истории – деятельность людей, в разное время стоявших у руководства системой ОВД. Их биографии в преддверии 300-летия полиции освещались нами ежемесячно в ведущих ведомственных изданиях в тематических очерках в течение трех последних лет вперемежку с публикациями по вопросам противодействия фальсификации истории ОВД. Результатами данной публицистической работы стали и облагораживание территорий заброшенных захоронений первых лиц ведомства (например, могилы министра внутренних дел Российской империи А. Е. Тимашева под Оренбургом), и установка памятных плит на месте расстрела министров внутренних дел Российской империи в первый же день «красного террора» в Москве, и другие наши подвижнические действия. Спасибо за особое доверие, позволившее внести личную лепту в событие 300-летия.

Когда открылись возможности говорить о прошлом нашей Родины, существующем, оказывается, и до 1917 г., многие из нас почувствовали себя счастливыми. Ведь говорить о прошлом правду, не скрывая недостатков, но и не охаивая его, – это важная часть нашего капитала, нашей национальной репутации. Это смысловые, базовые вещи, ведь именно из прошлого идут имена! Не секрет, что, несмотря на смену идеологических концепций, приходится встречаться и с иными мнениями, отвергающими с пренебрежением прежнюю историю России. Но для духовности это, образно говоря, настоящее минное поле и немалый грех, о чем свидетельствуют и многие духовные практики, и религии тоже. С одной стороны, скоро, действительно, по дорогам страны поедут беспилотники и нам уже дали послушать, как шумит ветер на Марсе. Прогресс шагнул далеко вперед! Но жизнь постоянно подсказывает аргументы в пользу настоящей необходимости уважения к историческому прошлому. Вот два таких аргумента. Недавно белорусские милиционеры заставили извиниться подростка перед статуей городского, которому он дал пощечину. Отличный пример самоуважения и чувства профессионального достоинства! Уважения и к своей истории, и к своим профессиональным предкам! О другом поведал в личной беседе наш знаменитый космонавт И. П. Волк. Оказывается, в Силиконовой долине в США, в знаменитом Стенфордском центре, есть Пушкинский центр. Выяснилось, что творчество нашего Пушкина еще со времен «холодной войны» подвергается, образно говоря, «компьютерной томографии». Десятки представителей разных специальностей бьются над загадкой пушкинского гения, проводят международные конференции. Но больше всего, оказывается, бьются над этой проблемой военные специалисты по приня-

тию решений в критических ситуациях и на поле боя. Вот оно как! А у нас по сей день обсуждение прошлого, даже лучшей его части и лучших фигур из прошлого, оформляется горячо, нередко заканчиваясь враждебными спорами. К большому сожалению, у нас нет еще консенсуса по многим вопросам нашей истории, важной частью которой являются и биографии руководителей нашего ведомства XIX столетия. В советское время биографии этих людей были загри-мированы очень искусно и непременно с негативной окраской, в то время как министры внутренних дел Российской империи являлись важной частью национальных элит своего времени. Многие из них по праву считаются по сей день звездами первой величины, и от них до сих пор исходят токи.

Среди биографий других министров внутренних дел Российской империи, притягивающих к себе объяснимый, как магнит, интерес, сведения о графе А. А. Закревском загадочным образом постоянно давали о себе знать разными способами. Впервые более подробные данные о нем были почерпнуты из многотомника «Российский архив» студии «ТРИТЭ» Н. С. Михалкова¹ еще в 1996 г. Это приказы по 1-й Западной армии, где часто упоминалось имя Закревского, его подвиги и награды, сатирические стихи, распоряжения о продвижении по службе и др. Там же опубликованы и мемуары современников Закревского с воспоминаниями о нем. Даже читая биографию писателя А. В. Сухова-Кобылина, автора знаменитой пьесы «Свадьба Кречинского», не раз приходилось встречать его упоминания о контактах с графом А. А. Закревским. Стараниями советского собирателя архивов В. Д. Бонч-Бруевича в 1937 г. бумаги писателя были доставлены из Франции в ЦГАЛИ.

Дальше – больше. Когда на 2018 г. была запланирована публикация, посвященная 235-летию А. А. Закревского и началась подготовка к очерку, на крупном музейном форуме главный редактор журнала «Мир музея»² А. Ю. Пищулин подарил нечитанный почему-то ранее номер этого журнала, одна из статей – конечно, о Закревском – совсем обескуражила. Оказалось, что усилиями нескольких министерств РФ, рядом музеев и представителями сферы искусства, культуры и науки 235-летие графа уже широко отметили... в Италии, реализовав историко-культурный проект «Россия – Италия». С представлением на выставке копий уникальных исторических документов, портретов Закревского, наград периода Отечественной войны 1812 г. и др.

В некоторых биографических справочниках, в т. ч. ведомственных, указывались, правда, две даты рождения Закревского – 1783 г. и 1786 г., – но превалировала все же дата – 1783 г. Звонок в «глав-

ный» музей Закревского, расположенный в усадьбе «Ивановское» в Подольске, где когда-то жил Закревский и о котором писал тот самый журнал «Мир музея», почти рассеял все сомнения. Но все же... «Свяжитесь с Зубцовским краеведческим музеем в Тверской области, – посоветовали подольские земляки Закревского и главные организаторы состоявшихся торжеств, – у них есть выписки из церковных книг». И вот усилия увенчались успехом. В обратном письме с Родины министра Закревского сообщались сведения из Государственного архива Тверской области о том, что «в метрической книге Троицкой церкви г. Зубцова за 1786 г. имеется запись о рождении у Ивана Андреевича Закревского и его жены Анны Алексеевны (урожденной Солнцевой) сына Арсения»³. Далее говорилось о восприемниках при обряде крещения новорожденного, состоявшегося 1 октября. Оказалось, что граф Закревский является героем целого ряда популярных книг, деятельности Арсения Андреевича посвящено множество встреч, литературных чтений, различных акций и других мероприятий, в т. ч. направленных на возвращение его имени и образа на историческую родину. Колоссальная работа проводится в усадьбе «Ивановское» – это одна из жемчужин города Подольска, являющейся памятником истории и культуры конца XVIII – начала XIX вв., принадлежавшей некогда графу Закревскому (ныне там находится Федеральный музей профессионального образования России). Оказалось также, что в подмосковном Подольске с 2013 г. существует улица графа Закревского, расположенная вдоль усадьбы Ивановское. Переименование Солнечной и части Парковой улиц на улицу графа Закревского жители города произвели в знак благодарности А. А. Закревскому, который приложил немало усилий для его благоустройства: при нем в городе появилось несколько новых каменных строений и был разбит парк у Воскресенской церкви, известной нынешним горожанам как ПКиО им. В. Талалихина. Известно также, что в стране немало серьезных исследователей биографии Закревского, некоторые из них занимаются этой работой почти по 30 лет. Низкий поклон всем этим энтузиастам за их труды! Биография его действительно достойна пристального внимания.

Арсений Андреевич Закревский происходил из давно обрусевшего польского рода. Имя его основателя – Игнатия Платоновича – и сам род были внесены в родословные книги семи российских губерний. Дедом будущего министра был отставной подполковник, а отцом Закревского был бывший военный, Андрей Иванович Закревский, после отставки обедневший провинциальный помещик: известно, что значительная часть русского дворянства с XVII в. была в долгах

как в шелках. Увы, бедность не позволила мальчику войти в двери какого-либо элитарного пансиона. Большинство дворян того времени готовили детей к военной службе, куда зачисляли их с 7–9 лет, что было необходимым для получения потом 1-го чина любой (обязательной для каждой – военной или гражданской) службы, подразумевавшей неперемненные понятия чести дворянина и его патриотические чувства. В 1802 г. 16-летний юноша Закревский прапорщиком закончил Гродненский кадетский корпус. Это событие можно считать отправной точкой в биографии Закревского.

Тогда, в 1802 г., усилиями Александра I и его сподвижников было образовано, как известно, 8 министерств, в т. ч. Министерство внутренних дел. Реформа госуправления как событие чрезвычайное широко обсуждалось в обществе. Однако вряд ли новоиспеченный молодой пехотный офицер Архангельского полка мог подумать, что спустя два с половиной десятилетия именно он возглавит самое главное в стране государственное ведомство. Пока что он крепко сдружился со своим командиром Николаем Михайловичем Каменским, сыном знаменитого фельдмаршала, который, будучи в отставке, во всем подражал Суворову (кстати, высоко ценившему его сына – того самого командира Закревского): старик Каменский, в комнаты которого было запрещено входить, пел на клиросе, ел грубую пищу и т. д. Грубый характером, позже он был убит своими же дворовыми – на шумевшее дело. Впрочем, фигура отца Каменского хорошо известна каждому из нас и сегодня: считается, что именно его вывел Толстой в своем романе-эпопее «Война и мир» в образе отца Андрея Болконского – сурового и вспыльчивого старика-князя, но высоко ценившего свою фамильную честь генерал-аншефа. Увы, вскоре Закревский понесет огромную утрату: его старший друг, самый близкий ему человек, возглавлявший мушкетный полк, квартировавшийся в западных губерниях, его любимый командир Н. М. Каменский, которого Закревский спас 20 ноября 1805 г. от плена, внезапно умер, заболев после приема у французского консула в Бухаресте. Позже в своем подольском имении Закревский установит памятник дорогому другу и командиру, называвшему Арсения Закревского именем «Закрев».

При Каменском к 1810 г. Арсений Закревский был уже начальником его походной канцелярии, с Каменским участвовал в сражениях русско-турецкой и шведской компании и впервые побывал в Финляндии. В приказах о его назначениях и наградах упоминаются полученные в боях ранения и контузии. В 1812 г. принявший Закревского по служебным делам Александр I советует военному министру (Барклаю де Толли) взять толкового офицера к нему в адъютанты.

Участвуя в битвах с французским неприятелем под Смоленском и в Бородинском сражении, Закревский получает не только награды, но и новое повышение: теперь он флигель-адъютант. Правда, покрасоваться в свете в особом мундире с аксельбантами и эполетами с вензелем императора некогда – впереди были Битва народов, Лейпциг, Дрезден, сражение при Кульме. Смелость города берет! Дойдя до стен Парижа, Закревский получает и надевает на правую сторону груди Святую Анну 1-й степени с девизом «Любящим Правду, Благодетель, Верность» (всего за участие в войне с Наполеоном первой степенью этого ордена было награждено только 225 человек. А ранее, в XVIII в., именно этот голштинский орден стал самой первой наградой будущего генералиссимуса А. В. Суворова.) Большая честь! Здесь стоит напомнить, что война 1812 г. изменила ход истории и заставила Европу, которая была тогда главной в мире, не только посмотреть иначе на Россию и отныне прислушиваться к ней, но безоговорочно признать во всем ее авторитет. Французы долго потом лечились от комплексов и, как кто-то иронически заметил, все же впоследствии вылечились. Из 320 тыс. солдат и офицеров не все вернулись на родину – были и те, кто, дезертировав, остался на чужбине, другие погибли героями. Часть вернувшихся офицеров, увидев за рубежом иной образ жизни, предпочли по возвращению в Россию, куда привезли иную идеологию, изменить не только диапазон мышления многих своих соотечественников, но стали призывать и к изменению структуры общества, предложив как радикальный выход физическое устранение представителей высшего самодержавия. Закревский, воспитанный в своей семье в духе преданных во всем до мелочей своему Отечеству его солдат, привязанных к старым традициям, пусть и живущим крайне скромно, не вошел в число декабристов. Вряд ли он во всем разделял их концепцию, но, как увидим, по-человечески помогал впоследствии некоторым из них. Эти его поступки свидетельствуют о высоких человеческих качествах и достаточной смелости, далеко не каждому присущей. Закревскому всего 27 лет, но вскоре он становится генерал-адъютантом самого императора!

Когда князь (будущий светлейший князь и будущий генерал-фельдмаршал) П. М. Волконский (который по праву считается основателем русского генерального штаба), как особо доверенное лицо императора, отлучался, сопровождая царя за границу, это «особое доверие» по делам Главного штаба возлагалось теперь на Закревского, с которым у Волконского также сложились очень хорошие отношения. Их связывали и общие позиции на вопросы управления, и благосклонность царя, и общий недоброжелатель. Прежний военный министр, начальник императорской канцелярии

А. А. Аракчеев, позже отказавшийся от чина генерал-фельдмаршала, к которому тоже весьма благоволил царь, не просто недолюбливал обоих, а считался и был их общим врагом. От Аракчеева можно было ждать чего угодно, но тут Фортуна открыла новую страницу в судьбе Закревского. Когда в 1823 г. князя Волконского назначили послом в Париж для участия в обставленной со средневековой роскошью коронации графа д'Артуа, последнего из Бурбонов – Карла X (свергнутого, впрочем, через 6 лет), Закревскому поручают обкатку нового механизма в системе управления нерусскими народами России, разработанную светилом демократии М. М. Сперанским. Речь идет о Великом Княжестве Финляндском (ВКФ), куда в 1823 г. Закревского назначают военным генерал-губернатором и командиром Отдельного Финляндского корпуса с правом личного доклада царю (напомним, что по Табели о рангах генеральские звания начинались с 5 класса. Большинство губернаторов также были генералами. И губернаторы, и генерал-губернаторы были, разумеется, важными персонами и особыми личностями в иерархии государственной власти, подчиняясь при этом, конечно, прежде всего воле государя). Россия приобрела Финляндию, когда русские вошли туда в 1808 г. после встречи Александра I с Наполеоном в Тильзите. Новая часть России стала невероятной автономией, но, по воле царя, уже с новой столицей в Гельсингфорсе⁴. В ВКФ не было крепостничества, и финны ничего не платили в русскую казну, и благодаря вхождению в состав России там заметно улучшилось благосостояние. Таможня, банк, почта и др. – все было в местной собственности. Окружающие отговаривают Закревского от «чужой» провинции. «Нет, – отвечает он, – я покажу государю, что не упрям и выполняю его волю». Более того – он поражает всех своим особым трудолюбием, работая без усталы допоздна.

Заслужил он как новый правитель и признание местного населения, хотя, будучи главой нового российского региона, безусловно, интенсивно проводил там русификаторскую политику. Александр I, введя ВКФ в состав Российской империи, демонстративно не тронул местный Сенат и местный Сейм, который вел дела на шведском языке (известно, что упрямые финны ввели в делопроизводство русский язык лишь в 1900 г. – почти век спустя после присоединения к России, а в 1917 г., уже через месяц после революции, стараниями Ленина Финляндия провозгласила независимость). Однако в самом начале подобная независимость этой одной провинции в общем контексте государственного устройства всех других регионов России была лишена логики. Административные круги Петербурга выражают Закревскому свой пиетет, ибо он, как считалось, понял

и уважал Финляндию, ее особенности и трудолюбие, свойственное этой нации, но при этом не мог не делать необходимого для сокращения независимости местного Сената. Новый государь, Николай I, дабы «соединить Закревского тесными узами с финнами», во время своего визита туда удостоивает генерал-губернатора титулом графа Великого Княжества Финляндского. Спустя годы его зять Друцкий-Соколинский, став биографом Закревского, тоже писал о чувстве уважения, которое он испытывал как управитель к финнам, постоянно общаясь с местным населением. Несмотря на то, что часть местных высших кругов считала систему управления Закревского жесткой, отмечалось, что «высший и низший классы искренне преданы правительству, постигая выгоды, которыми не могли пользоваться при шведском владении».

Закревский живет в Финляндии подолгу, иногда наездами. В Гельсингфорсе с ним его супруга – Аграфена Закревская. На Аграфене – одной из самых знаменитых светских львиц и красавиц России – Закревского женил Александр I. Будучи с приближенными в 1818 г. в Москве, царь, желая способствовать улучшению материального положения своего любимца, решил соединить его брачными узами с одной из самых богатых невест страны. Подобное было в привычках царей: вспомним, например, как Петр I своего арапа женил. Но в союзе педантичного генерала, перешагнувшего 30-летний рубеж, с прекрасной 18-летней девушкой из самого высшего общества, не было чего-то особенного. Закревский, по воспоминаниям Воронцова, был рад этому браку⁵. Однако впоследствии именно она изменила многое, если не все, в судьбе Закревского. С ней были связаны особые, в т. ч. драматичные коллизии последнего периода его жизни, о которых Закревский и не подозревал, идя под венец. А пока, сняв подвенечный наряд, прекрасная юная графиня ведет себя как многие другие избалованные дамы из высшего света. Мятающаяся от природной пылкости, она, как говорили, то вдруг начинает истово молиться, то затем переносит внимание на чтение французских романов. Умственный кругозор барышень ее круга действительно определяли французские романы. Влюблялись светские девушки рано, а замуж выходили, как и она, – в 17–19 лет. Молодая графиня, супруга генерал-губернатора, к которому она относилась поначалу крайне прохладно, ибо мечтала выйти замуж за кого-то другого, устраивает, как и все другие дамы ее положения, балы и приемы один за другим, принимая самых именитых гостей. Балы были непременным элементом тогдашнего быта со свойственным им этикетом (так, например, если на чьем-то балу присутствовал государь, ему принадлежало право открыть мероприятие, но

непременно с хозяйкой дома, ибо танец императора с императрицей грубо противоречил этикету). Блистает красотой Аграфена и в лучших ложах театра. Театры в те времена были не только местом для развлечений и неким подиумом для демонстрации нарядов. Театр был важным местом общественных собраний, поэтому особое значение уделялось вопросам охраны публики, пришедшей на спектакли, органами полиции.

Женив Закревского на Аграфене Толстой, царь не просто улучшил материальное положение своего адъютанта. Ведь Аграфена не просто богата, но богата безумно. Ее бабка – тоже Аграфена (Дурасова) – унаследовала несметное наследство промышленника Мясникова. Мать Аграфены – Степанида Дурасова – принесла в свою очередь свое несметное приданое ее отцу – тайному советнику и сенатору, участнику войн и орденоносцу Федору Толстому. Он известен не только лучшими обедами в Москве, но и как собиратель редчайших рукописей и старопечатных книг. Сам автор «Истории государства Российского» Н. М. Карамзин с величайшей признательностью пользовался собранными отцом Аграфены рукописями.

Невероятная красота экстравагантной Аграфены Закревской заставляет всех окружающих, без преувеличения, сгорать по ней в пламени любви: она покорила всю плеяду тогдашних творцов русской поэзии во главе с главным поэтом России – самим А. С. Пушкиным. Плеяду поэтов, представляющих золотой век русской поэзии! В «Евгении Онегине» Пушкин выводит ее под «блестящей Ниной Воронскою», называя «Клеопатрой Невы»⁶. «Как беззаконная планета в кругу расчитанных светил», – так метко определяет Пушкин непокорный свету характер покорившей его самой богини красоты. «В алмазах голова», – это у Пушкина тоже про Аграфену (описывая ее великолепие, так он противопоставляет светскую звезду скромной Татьяне Лариной). Не отстает от других и знаменитейший поэт Вяземский: у него Аграфена Закревская «медная Венера». А вот Боратынским, который выводит ее героиней своей поэмы «Бал», петербургская Венера всерьез увлекается и сама⁷. В Финляндии и в Петербурге Аграфена помогает всем без разбору, не вникая глубоко в проблемы: в этом пусть разбирается ее муж, не способный отказать супруге. Она властвовала над ним; он, искренне любивший ее всю жизнь, во многом потакал ее желаниям. Однако граф и сам большой любитель благородно протянуть руку помощи нуждающимся. Прошедший суровую военную школу жизни, в душе Закревский остается ранимым и добрым. О его человеческом отношении к людям свидетельствует множество фактов. Так, после восстания декабристов, он хоть и не принимал участия в заседании суда над мятежниками, уехав по своим делам, все же ставит свою подпись под

приговором. Однако, будучи генерал-губернатором ВКФ, он проявляет особое снисхождение к отбывавшим там заключение декабристам, в частности к Лунину, чей характер не удалось сломить никаким тюремам. Поэт Боратынский тоже был сослан в Финляндию, откуда писал к матери: «Нет на свете лучше человека, чем Закревский».

Назначением Закревского членом Верховного Суда над декабристами Николай I облачил его своим особым доверием. Впрочем, особое благоволение императора Арсений Андреевич почувствовал сразу же после восшествия Николая на престол, получив от него орден Александра Невского, девизом которого были слова «За труды и Отечество». Награда не была массовой: так, в знаменательный для России период 1812–1814 гг. орден выдавался лишь 48 раз. Однако внимание императора к фигуре Закревского на этом не остановилось. В апреле 1828 г. оно выразилось в назначении Закревского министром внутренних дел⁸ и в произведении его генералом от инфантерии (это был высший генеральский чин между генерал-лейтенантом и генерал-фельдмаршалом, причем при переходе с военной службы в МВД за кандидатом военные звания сохранялись). Это не просто доверие, но вера в огромные возможности его как чиновника, способного совмещать две особые ипостаси в управленческой системе: генерал-губернатора совершенно нового, особого региона империи и руководителя МВД – главного из государственных ведомств огромной страны. Неизвестно, почему государь пришел к мнению о том, что его особо доверенный, хоть и состоявшийся в сражениях и военной жизни генерал, мог как единственный кандидат сосредоточить себя на многофункциональном важнейшем ведомстве, совмещая эту ношу с работой по разрешению вопросов, связанных с реформами в только что присоединившейся к мировой империи специфической провинции, – неизвестно. Тем более, что как министр внутренних дел он обязан был быть почти постоянно в чиновничьей столице империи, а как генерал-губернатор – объезжать северные владения России. Ноша действительно отнюдь не из легких!

Находясь в кресле министра внутренних дел, Закревский не стал кардинально менять отлаженную до него структуру и систему работы ведомства, за исключением того, что за это время в МВД были утверждены новые штаты.

Товарищем (заместителем) Закревского, занимавшим этот пост с 1827 по 26 марта 1829 гг., был не кто иной, как Дмитрий Васильевич Дашков, начинавший карьеру с «архивного юноши» и продолживший ее на дипломатическом поприще. Возвышение Дашкова произошло благодаря дружбе с Д. Н. Блудовым (кстати, сменившим Закревского на посту министра внутренних дел), позже крупным

государственным деятелем – председателем Госсовета и известным литератором. Именно Д. В. Дашков – сам также известный русский литератор – был основателем знаменитого литературного общества «Арзамас». В 1828 г. Дашков был отозван Николаем I из МВД в связи с назначением следовать за императором в главную квартиру действующей армии в период начавшегося русско-турецкого военного конфликта. В дальнейшем он являлся министром юстиции, начальником Второго отделения СЕИВК.

Вместо Дашкова в марте 1829 г. заместителем министра назначается Николай Петрович Новосильцев – действительный тайный советник, до этого возглавлявший канцелярию императрицы. Известно, что и прежде, с 1821 г., Н. П. Новосильцев был товарищем министра внутренних дел В. П. Кочубея. В дальнейшем он занимал другие важные государственные посты. Известен был как дружкой с А. С. Пушкиным, так и тем, что был награжден всеми российскими орденами, а также тем, что одна из его дочерей была замужем за Э. Нарышкиным – предполагаемым сыном Александра I. За время руководства графом Закревским МВД в ведомстве сменилось также два правителя канцелярии.

Департамент полиции исполнительной возглавлял в тот период статский советник Гавриил Семенович Покровский, близкий к М. М. Сперанскому и тоже сын священника. Он оставил о себе мнение как о честном и неутомимом труженике. Отметим, что особого размаха уголовной преступности в ту пору не наблюдалось. Основным законодательным актом, на который ориентировались в борьбе с криминальным миром, оставалось Соборное уложение 1649 г., принятое еще при царе Алексее Михайловиче. В ходу были телесные наказания и клеймение преступников – Россия была не готова еще пока отказаться от подобных средневековых методов; до начала прогресса оставалось еще несколько десятилетий. О стабильной ситуации в правоохранительной и политической системах страны свидетельствует, в частности, и тот факт, что сам император (Николай I) ежедневно в определенное время совершал пешие прогулки без сопровождения по определенному маршруту, отдавая поклоны встречным прохожим.

Остались известными и другие имена сановников, стоявших у руля различных подразделений МВД. Так, деканами Медицинского совета МВД в период руководства графа Закревского были А. У. Болотников, Ф. И. Энгель и В. И. Болгарский. Во главе Хозяйственного департамента стояли А. Д. Стог. и граф А. П. Толстой. Канцелярию Министра внутренних дел возглавляли М. К. Михайлов и Ф. Л. Переверзев.

Эти и все другие чиновники, по воспоминаниям современников, боялись своего министра Закревского, который ввел в МВД железную дисциплину, как огня. По введенным Закревским правилам каждый обязан был записывать время своего прихода на службу и отбытия. Однако ошибочно думать, что Закревский ничего в МВД не предпринимал, кроме палочной дисциплины, слухи о которой были сильно преувеличены. Ему была всегда свойственна и созидательность (достаточно вспомнить, например, его личные усилия по строительству первого православного храма в Финляндии, построенного в ответ на просьбы проживающих там русских и дислоцированных в ВКФ военных на собственные средства Закревского, благодаря усилиям которого благодарные его единоверцы могли, как подобает, крестить детей, венчаться и отпевать усопших). МВД же, будучи по своей сути социально ориентированным ведомством, в т. ч. отвечающем за вопросы развития городского хозяйства, всегда делало очень много для развития больших и малых городов России, улучшения их внешнего вида. Так, в частности, средствами на строительство такого грандиозного сооружения, как Аничков мост в Петербурге, послужили в свое время ассигнования, выделенные МВД в сумме около 200 тыс. руб. В контекст этих подвижек яркой строкой вписывается и распоряжение министра внутренних дел А. А. Закревского об учреждении в каждом губернском городе на средства дворянства и купечества публичных библиотек.

С самого момента образования МВД постоянно возникал вопрос об улучшении материального положения полицейских штатов. Не остался в стороне от подобной заботы и Закревский. Известно, что еще в 1820-е гг., особенно после сенатских ревизий, с целью усилить штаты городской и земской полиций МВД искало средства для упорядочения местных администраций. Проверки, констатирующие упущения в работе полицейских органов, приводили к выводу о невозможности справляться с возложенными обязанностями. Причины зол были глубоки и сложны. В качестве средства для улучшения работы МВД усилило штаты и увеличило оклады городским полицейским и канцеляристам. Но созданный еще в 1820-м г. для соображений о прибавке жалования губернским чиновникам комитет нашел, что отпускаемая сумма в 3 млн руб. должна быть увеличена втрое. Однако эта сумма превосходила возможности Госказначейства. Поэтому, когда в 1831 г. вопрос возник опять, министр внутренних дел А. А. Закревский, проанализировав проблемы европейской части России, обратился к императору со словами: «Нельзя без соболезнования смотреть на сих людей, сидящих в присутственных местах перед зеркалом в рубищах, с печатью нищеты и уныния

на лицах». Государь начертал на докладе: «Сию записку показать Министру финансов и за общим подписанием представить мне ваше заключение». Однако, подсчитав, что выполнение предложений Закревского потребует увеличения расходов более чем в 3 млн руб., руководитель Минфина ответил, что Госказначейство может расстаться с суммой лишь в 500 тыс. руб. Закревский вновь пишет царю с просьбой выделить более щедрое ассигнование. «В необходимости сих мер Я давно убежден, но убежденный в совершенной невозможности ныне же со стороны Министерства финансов ему помочь», — уклончиво ответил император. Когда указанный комитет продолжил работу, выработав формы и основания для штатов, и получил с мест направленные в Госсовет предложения региональных комиссий, он вынужден был основательно переработать эти весьма неодинаковые и противоречивые выводы и довести дело до ума. Но усилия Закревского все же дали результат, хоть и после его отставки, в 1835 г., когда бюджет МВД был увеличен на 2,5 млн руб. Эта мера не могла не изменить к лучшему положение полицейских учреждений.

В 1830 г. произошли события, негативно отразившиеся на блестящей карьере Закревского. Занесенная откуда-то в Россию еще в 1827 г. эпидемия холеры, объяв своими заразными объятьями Оренбург и Казань, скорыми темпами приближалась к Саратову. Консультации со специалистами не дали вразумительного совета для борьбы с бедствием. Оказалось, и на Западе, где путали новую эпидемическую болезнь с чумой из-за сходства симптомов, не было радикальных средств для борьбы с нею. Закревский как министр внутренних дел объявил болезни негласную войну — кто кого? Встав во главе центральной комиссии, министр не преминул ознакомиться с истинным характером холерной заразы прямо в ее эпицентре — Саратове, «став горячим сторонником карантин». Учредив, как полагалось, караулы и оцепления, он снарядил экспедиции, призвав в их ряды медиков (в каких-то случаях даже без их согласия). Но в этой жестокой войне победу одерживала болезнь. Профилактические методы стесняли передвижение тысяч скопившихся на границах уездов обозов. Это причиняло значительные убытки. Но особой и неожиданной бедой стало вторжение холеры в Сибирь, а затем и в столицу. Всего болезнь унесла за два года 100 тыс. жизней⁹. Все эти трудности, на беду для Закревского, совпали с подавлением польского мятежа. Кто-то из столичных жителей, как случается в подобных ситуациях, распустил сначала слух о том, что люди умирают по вине полиции и медиков, затем кому-то в голову пришли уже конспирологические версии: якобы, это чужеземцы тайно отравляют колод-

цы, огороды и воду в Неве (не стоит искать связи в подобной аргументации простого, попавшего почти 200 лет назад в беду, не очень образованного, и даже частично маргинального, населения с аналогичными выводами светски воспитанных политиков ХХI в. в известных нашим современникам западных географиях, опирающихся всего лишь на недоказанные или даже придуманные версии (с их сакраментальным «хайли лайкли»). Подогретые паникерами, смертельно напуганные участники безобразий разорили спецбольницу и убили несколько полицейских и врачей. Закревский как министр внутренних дел для подавления беспорядков предложил ввести войска (возможно, любой другой человек его положения поступил бы именно так). Но, узнав об этом, на Сенную навстречу военным вышли толпы людей, и лишь появление императора успокоило массы. Эпидемия перекинулась и на финскую территорию, куда граф помчался опередить возможный мятеж. Но все меры, предпринятые Закревским как руководителем МВД, сочли непопулярными, и он вынужден был подать рапорт об увольнении. «Я не искал быть министром», – напишет Закревский. «Не могу не согласиться», – начертал в ответ император на прошении об отставке, дав «полное увольнение» по личной просьбе. Было ли все это только личной немилостью и недовольством царя? Скорее, нет, ибо Закревский, всегда обладавший серьезной дружеской поддержкой, имел и достаточно противников, часть которых была движима завистью к нему, ведь нередко завидуют даже те, у кого есть больше. «Балует царь, да не жалует псарь». А. А. Закревского близко знали и одарили своей искренней дружбой такие незаурядные исторические личности, как Волконский, Ростопчин, Воронцов, Ермолов, Тютчев и многие другие известнейшие люди России, к каким он и сам принадлежал. Ему покровительствовали Александр I и Николай I, а впоследствии и Александр II. Денис Давыдов, близкий к Закревскому, отзывался о нем так: «Сердце твое русское, твердость английская, а аккуратность немецкая». Но у людей, сделавших такую карьеру, как у Закревского, всегда немало противников, ищущих хоть какие-то слабости, как им кажется, у везунчиков Фортуны. Это и Аракчеев, находившийся тогда в пике своего могущества, а также Кочубей, Блудов, Дибич. Какое-то время за какое-то случайное с безобидным смыслом вырвавшееся высказывание Закревский находился даже под негласным наблюдением III Отделения. Жандармы, разбирая министров и министерства, о Закревском отзывались так: «Деятелен и враг хищений. Но невежа». В то время как одни говорили о нем как о светлом явлении в их жизнях, другие называли

его «бездарным» и «чуждым образованности». Он не гнул спину, обладал твердым характером, скромностью и всегда достигал цели чистыми средствами. Но у него не было диплома о высшем образовании. Многие его современники являлись выпускниками самых элитных учебных заведений, которые были достойной альтернативой домашнего воспитания и образования, которые тоже нередко были достойны высокой оценки. Здесь достаточно вспомнить и об эпохе, о которой говорим. В русской литературе это время называлось «золотым периодом». Удивляли своими произведениями искусства художники того времени, своими открытиями – ученые. Все вокруг набирало невероятные высоты. Однако очень жаль, что некоторые современники Закревского, изучавшие в юности в дорогих лицах латынь и греческий, знавшие в совершенстве по несколько иностранных языков, нередко свысока смотрели на выпускников скромных военных корпусов, которые проявили себя уже настоящими героями. В моде было невероятная тонкость мысли, остроумие и острословие, даже остракизм, сатирический ход мыслей. Это вдобавок к указанным выше достоинствам. Нашим современникам, использующим в общении лаконичный язык подлежащих и сказуемых, так же, как и невеждам того времени, ничего не говорят строки из «Онегина» о том, что «Талия тихонько дремлет». Не знакомые с издававшимся тогда литературным богатством в чем-то справедливо приравнивались к необразованным и неотесанным болванам, в то время как любому знающему современные тому времени произведения человеку было абсолютно понятно, о чем идет речь. Ведь Талия была древнегреческой музой комедии. Никому из образованных современников не надо было объяснять, что здесь Пушкин имеет в виду запрет цензурой комедии Грибоедова «Горе от ума». И так в каждой строчке «Евгения Онегина» – не зря Александр Сергеевич, живя в обществе высокообразованнейших людей, считался среди них самым образованным человеком своей эпохи (но не забудем, что тоже был жестоко травим, причем нередко людьми не с самым отточенным эстетическим вкусом, и даже пал жертвой их травли). А. Закревскому, кстати, хорошо знакомому с Пушкиным, но с юных лет вставшему на защиту своего Отечества, было не до тонкостей литературного этикета. Он, по свидетельству современника, «не умел даже говорить по-французски». Уйдя в отставку, знаменитый граф не складывает рук, правда, удалившись от дел государственных довольно далеко – под Пензу. Проживая там в одном из своих главных имений (Муратовке), которым управлял, между прочем, бывший декабрист А. В. Веденяпин, Закревский ведет активный образ жизни,

встречаясь с местным губернатором, предводителями губернского дворянства и выезжая на знаменитую Петропавловскую ярмарку. Условия жизни крепостных Закревского, для которых он строил больницы и школы, с заметной выгодой отличались от материального положения подопечных крестьян других помещиков.

Приводя в порядок все свои имения, Закревский, находясь вдали от государственных дел целых 17 лет, сделал их действительно цветущими. На балах и приемах Закревских по-прежнему присутствует элита общества. Но Закревский не таков, чтобы о нем забыли, в т. ч. император, который не раз бывал в опальные для Закревского годы на приемах и балах у четы Закревских. Видимо, он никогда не переставал уважать этого высшего офицера. Николай I, будучи у руля страны 30 лет, сам являлся настоящим офицером в лучшем смысле слова. Не имея пока возможности отменить крепостничество, он делал, что мог, для крестьян (их, например, не могли теперь отправлять на каторгу). Горячий характером, но находивший в себе смелость извиняться, он умел быть разумным и взвешенным во всем. Был весьма требовательным сначала к себе самому и к своим детям и считался очень хорошим семьянином. Отличался крайним аскетизмом в быту: дома ходил в старом мундире без эполет. Вольнодумство и всякие смуты были не в чести у Николая I. Случившиеся в Европе революционные события крайне насторожили русского правителя. Угроза экспорта революции из Европы тогда испугала именно Россию – не как в начале XX в., когда все произошло наоборот. Но Николай I не мог, наверное, тогда и предполагать в будущем ничего подобного!

С целью предупредить всякие вольнодумства, на которые всегда была готова Москва, Николай I решил назначить Закревского генерал-губернатором Первопрестольной, глубокомысленно добавив: «За ним я буду как за каменной стеной!». Другой несколько парадоксальной причиной назначения была необходимость борьбы с эпидемией холеры (хотя именно по этой причине Николай, как известно, отправил ранее Закревского в отставку). Более того, по слухам, Николай якобы выдал Закревскому пустые бланки со своей подписью (видимо, для ареста вольнодумцев), прибавив этим особые полномочия и подтвердив к назначенцу свое особое монаршее доверие. Закревский говорил потом, что вернул их нетронутыми все до одного (напомним здесь, что должность генерал-губернатора была учреждена еще Екатериной II. В Российской империи кроме Великого Княжества Финляндского было 8 генерал-губернаторств. Обладая высочайшими полномочиями, генерал-губернатор не мог поручить их кому-либо другому. Генерал-губернаторы, в отличие от губернаторов, подчинялись напрямую царю, а не МВД).

Москва всем отличалась от Петербурга и всех других городов России. Санкт-Петербург – город чиновников, мундиров, родина и колыбель министерств. Москва – размеренный древний город с иными, идущими издавна традициями. Предшественники Закревского были ей под стать: неспешные и размеренные тоже. Новому руководителю требовались особые условия, дабы переломить спокойное течение жизни. И ему это удалось. При Закревском были завершены две самые значительные стройки: строительство Николаевской железной дороги и Храма Христа Спасителя. В список достижений вошли и завершение проектов по водоснабжению центра города, и по прокладке телеграфа в г. Нижнем Новгороде и г. Харькове, по перестройке здания Большого театра после пожара 1853 г. При нем и благодаря заботам Закревского были открыты выставка мануфактур и школа шелководства. Для предотвращения возможных беспорядков в Первопрестольной опытный и в этих делах Закревский ограничил непропорциональный, на его взгляд, для трудовой массы поток пришлых рабочих людей. С именем Закревского справедливо связывают воспрещение производства в городе химически вредных предприятий. Важным мероприятием (наверное, с участием Статистического совета МВД) была организация и проведение переписи населения, что было немаловажным после эпидемии холеры, унесшей немало жизней москвичей. Борьбой с холерой в Москве генерал-губернатор занимался дважды – в 1848 и в 1854 гг. Сил и опыта Закревскому было не занимать!¹⁰

Сведения, касающиеся взаимоотношений Закревского с москвичами, противоречивы. Многие говорили о нем как о добром и самом бескорыстном человеке, никогда не бравшем взяток и строго наказывавшем за подобное. Эту ставшую широко известной черту горожане обсуждали все время и даже сложили об этом песню и пели ее на мотив известного романса «По небу полуночи ангел летел». Брал он, правда, некую мзду с нелюбимых им купцов, но все до копейки тратил на дело (казна отпускала скудные средства на создание надлежащих условий для работы чиновников, которым не хватало мебели, бумаги, да и благоустройство второй столицы требовало более серьезных затрат, чем суммы, выделявшиеся Минфином). Но строгий Закревский, нередко проявлявший самоуправство и устраивающий громкие разносы, означавшие, по его мнению, «водворение законности», не был понят многими в городе и, скажем прямо, не мог быть любим за некоторое свое пренебрежение к законности. Москвичи боялись его как огня. В мемуарах его современников встречаются сатирические свидетельства в стихах о том, как бездельники, пьющие

вино, лежа в кровати, вдруг услышав колокольчики саней Закревского, подпрыгивали от страха до потолка. Крайне требовательные к другим и избалованные москвичи одарили своего городского голову насмешливыми прозвищами «Арсеник-паша» и «Чурбан-паша». Сохранились свидетельства об особых отношениях Закревского с подчиненными: они могли свободно рисовать карикатуры на своего шефа, а когда громко хохотали в буфетной особняка генерал-губернатора, мешая ему работать, он стучал ногой в дверь, утихомиривая их. Они очень любили своего начальника, который мог запросто поболтать с любым из них, шутил с ними и не сердился на их шутки. На 10-летие исправления должности московского генерал-губернатора был собран капитал, на часть которого в богадельне содержался инвалид – «пансионер Закревского»: будучи до щепетильности бескорыстным, сам он, видимо, считал подобный знак внимания выше серебра и золота. Тогда же Закревский был удостоен высшей награды империи – ордена Святого Андрея Первозванного. Много отрывочных и очень кратких сведений сохранилось о том, как в Москве Закревский организовал празднование 40-летия победы в Отечественной войне 1812 г. Поиски более подробных сведений привели к мемуарам Дубельта. Леонтий Васильевич Дубельт – начальник Штаба Корпуса жандармов, который на протяжении многих лет вел дневники, в 1852 г. писал: «11-го октября минуло 40 лет, как Наполеон оставил Москву. В этот день граф Закревский собрал у себя уцелевших участников войны 1812 г. Их оказалось в Москве: 298 генералов, штаб- и обер-офицеров и 719 унтер-офицеров и рядовых, всего 1 017 человек. Граф Закревский угостил их обедом»¹¹. По другим воспоминаниям современников, бойцы всю ночь вспоминали минувшие дни и пели песни. В памяти современников сохранилась и встреча, которую со всей сердечностью организовал московский генерал-губернатор вернувшимся участникам обороны Севастополя.

Всего на генерал-губернаторском посту граф А. А. Закревский пробыл долгих 11 лет.

В 1859 г., когда в недрах МВД проводилась колоссальная работа по подготовке крестьянской реформы, несогласный с подобной повесткой дня и проявивший себя ретроградом, чуждым прогресса, А. А. Закревский был смещен новым императором Александром II с генерал-губернаторского поста. Но это обстоятельство было, по-видимому, лишь формальным основанием. Главной причиной стал серьезный для того времени проступок Закревского, связанный с его единственной горячо любимой дочерью Лидией, которая была замужем за сыном министра иностранных дел Карла Нессельроде, с которым Закревские подвели под венец своих детей по расчету, без любви.

Карл Нессельроде 45 лет был министром иностранных дел Российской империи, не умея говорить по-русски, что не помешало впоследствии назначить его на высшую должность в России – канцлером империи! Сын немецкого графа (мать его была еврейкой), дипломат считался известным гастрономом, как и его тесть – министр финансов Гурьев. Человек ума не очень поворотливого, но дружный с самим Пушкиным, Гурьев еще в начале XIX в. участвовал в подготовке крестьянской реформы и плана стабилизации финансов (который был, как известно, детищем М. М. Сперанского). Гурьев был женат на богатейшей (мужеподобной внешне, но доброй сердцем) даме – Салтыковой. В архивах сохранились письма дипломата Булгакова Закревскому о смерти Гурьева (чья могила значительно позже, в 1932 г., когда уничтожалось все относящееся к прежней истории, была разрушена). Но у Лидии Закревской не возникли чувства к мужу. Возможно, она чувствовала себя чужой в семье Нессельроде. Вскоре она уезжает в Париж, где влюбленный в нее Дюма-сын пишет с русской возлюбленной свою «Даму с камелиями» (которая потом легла в основу известной оперы Верди «Травиата»). Дюма называет Лидию «Дамой с жемчугами». Муж «жемчужной дамы», поразившей своими приключениями весь парижский свет, приезжает забрать супругу, но при странных обстоятельствах на дуэли чуть не теряет руку (тут нельзя не сказать о том, что бесконечными эскападами роковая красавица Лидия напоминает окружающим свою экстравагантную, известную роковыми связями мать, которая вела, мягко говоря, весьма и весьма далекий от условностей света образ жизни, о чем современники оставили немало пикантных воспоминаний). Сына Лидии, которому едва исполнился год, оставляют ее мужу, отказавшему ей в разводе. Но тут в Лидию, которая умела разбивать сердца не хуже своей матери Аграфены Федоровны, влюбился подчиненный Закревского – чиновник особых поручений князь Д. В. Друцкий-Соколинский¹² – ни много ни мало рюрикович в 20-м колене (список этой родословной можно рассматривать часами). Ей 26, ему 19 – совсем наоборот, чем при бракосочетании родителей Лидии. Она подает одно за другим прошения о разводе, но для положительного решения для консистории (бракоразводного дела, которое мог решить только Синод, в особых случаях – царь) не хватает главного аргумента – длительной раздельной жизни супругов. Видя страдания влюбленных, безмерно обожавший свою единственную дочь, генерал-губернатор Москвы, известный своей щепетильной честностью, идет на подлог, почти преступный. Ради счастья дочери он подделывает справку о том, что муж Лидии давно умер за границей, заплатив священнику, обвенчавшему молодую даму при живом муже с другим, 1,5 тыс. руб. (за что священник потом был

сослан), зная, что за скандалом последует неременная опала. Александр II – автор новых, крутых реформ во всех сферах жизни государства, в т. ч. в судебной системе, не мог, видимо, в глазах общества проявить в данном деле снисходительность. После суровостей царя и последовавшей за скандалом опалы Закревский уезжает вместе с семьей в Италию (куда Закревский и ранее отправлял супругу с ее отцом на лечение, даже влезая в большие долги). Лидия умоляет царя разрешить ей вернуться, но такое разрешение дают только ее новому мужу. И лишь спустя 10 лет, уже после ухода из жизни графа Закревского, ей позволили вернуться, но с оговоркой «без присвоения наследственных прав». Смягчение Александра II нельзя не связать с перипетиями в его личной жизни, где играла теперь главную роль княжна Долгорукова – морганатическая супруга царя и его большая любовь.

В архиве Святого Синода есть письма от Друцкого-Соколинского: он просит благословения, чтобы им с женой на собственные средства в капелле их тосканского имения построить православную церковь за их счет. Заверяет, что они будут содержать священника на собственные средства и что его теща Аграфена Федоровна жертвует на эти цели свой иконостас. На прошении есть виза: «Отказать».

Арсений Андреевич Закревский умер после простуды в 1865 г., Аграфена Федоровна пережила его на 14 лет.

Сейчас в бывшем тосканском имении Закревских Пальчето под Флоренцией проживает один итальянец, обожающий Закревского. На въезде в имение на двух языках – русском и итальянском – он разместил надпись – рассказ о графе Закревском.

Упомянутая выше капелла, увы, так и не стала православным храмом. Именно там первоначально были захоронены Закревские. Однако по законам Италии их могилы были упразднены. Рассказывают, что работник кладбища вспоминал, что когда вскрыли гроб Аграфены Закревской для перезахоронения, то увидели ее в прекрасном платье с молитвенником, который передали потом в католический храм.

Сами останки Закревских перенесли в общую могилу (костницу) – в оссуарий, который всегда ухожен и полон цветов. Но на первой – номинальной – могиле новый хозяин имения также установил мемориальную доску графу Арсению Андреевичу Закревскому. В 1886 г. появилась статья о том, что некий гражданин Фролов якобы заложил тело Закревского в Берлине. Неизвестно, кому вздумалось спустя 20 лет после смерти графа напечатать эту статью, которую тут же, к счастью, опроверг биограф и зять графа Друцкий-Соколовский.

Несколько слов о портретах четы Закревских. Главный из них, безусловно, тот, что находится в Военной галерее Зимнего дворца. Известное изображение, отличная копия которого представлена

и в Музее войны 1812 г. в Москве (в бывшем музее В. И. Ленина), производит на зрителя сильное впечатление. Многие руководители и деятели МВД Российской империи принимали участие в войне с Наполеоном и имели особые отличия в ее сражениях, но честь быть представленными в Военной галерее Эрмитажа, церемония торжественного открытия которой состоялась 25 декабря 1826 г., была отдана лишь двум министрам внутренних дел – А. А. Закревскому и А. А. Балашову. Секрет прост: оба они уже входили в плеяду русских генералов, участвовавших в Отечественной войне 1812 г. (всего галерея состоит из 332 портретов работы Дж. Доу).

Художник-портретист Дж. Доу был приглашен в Россию из Англии для создания галереи героев войны 1812 г. Будучи человеком прагматичным, он привез с собой свои известные работы для рекламы, чтобы получить больше заказов. Среди них и знаменитый портрет актрисы О'Нейл в роли Дездемоны, который особо нравился его соотечественникам. Этот сюжет был использован и при создании портрета «рабы томительной мечты» (по Боратынскому) Аграфены Закревской, подлинник которого находится в Кельне в частной коллекции, а копия этого портрета в Мураново, в музее Ф. И. Тютчева, где висит и подаренная А. А. Закревским Н. В. Путяте литография его портрета работы Доу. В этом нет ничего неожиданного: дочь Путяты была замужем за сыном Ф. И. Тютчева, а Н. В. Путята был адъютантом Закревского, состоял при нем во время поездки по ликвидации холеры и оставил о нем воспоминания. Их семьи связывала дружба, Закревский являлся крестным отцом младшей дочери Путят Кати. Другой подаренный Закревским его портрет Путятам, написанный также довольно известным художником Лашем, с которого были изготовлены оттиски, в семье Путяты передавался по наследству.

Успел Закревский заказать и свой дагерротип. Он был выполнен в известном ателье Абазы и находится ныне в Государственном историческом музее в Москве. Там же, в отделе письменных источников ГИМа (ОПИ), среди других ценнейших документов по отечественной истории есть и некоторые бесценные для нас бумаги и письма Арсения Андреевича Закревского.

Поиски потомков графа Закревского привели нас в разные места. Интересный разговор, имевший продолжение в присланных по электронной почте старых публикациях, состоялся с милой молодой женщиной – сотрудницей одной из саратовских библиотек – Зинаидой Юматовой, продолжательницей старинного татарского рода, известного со времен Ивана Грозного. Сегодня известны и потомки рода Друцких-Соколинских, проживающие в Бельгии.

Жаль, что сегодня никто не может дать сведений о том, куда исчез богатый эпистолярный архив графа Закревского. Возможно, будущее время будет более благосклонным для ответа на этот вопрос. А сегодня не может не радовать то, что уже сделано и продолжает делаться для того, чтобы имя министра внутренних дел Российской империи графа А. А. Закревского сохранилось в зеркале времени.

¹ *Безотосный В. М.* Закревский А. А. Словарь русских генералов, участников боевых действий против армии Наполеона Бонапарта в 1812–1815 гг. // Российский архив: История Отечества в свидетельствах и документах XVIII–XX в. Вып. VII. М.: Студия «ТРИТЭ» Н. Михалкова, 1996. С. 397–398; Мир музея. 2014. № 7. С. 45–46.

² *Там же.*

³ Государственный архив Тверской области. Ф. 160. Оп. 1. Д. 14697. Л. 35 об.

⁴ *Бородкин М. М.* История Финляндии: Время Императора Александра I. СПб.: Государственная типография, 1909. С. 169.

⁵ Архив князя Воронцова. Кн. 37. М.: Университетская типография, 1891. С. 334.

⁶ *Пушкин А. С.* Евгений Онегин. Серия «Проверено временем». М.: Время, 2017. 320 с.

⁷ Закревская Аграфена Федоровна // Русский биографический словарь. Жабокритский-Зяловский. Петербург, 1916. С. 194.

⁸ МВД России. Энциклопедия. М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2002. 623 с.

⁹ Министерство внутренних дел 1802–1902. Исторический очерк. Санкт-Петербург: Тип. Министерства внутренних дел, 1901. С. 80.

¹⁰ *Фигнер А. В.* Воспоминания о графе А. А. Закревском // Исторический вестник. 1885. Т. 20. № 6. С. 665–671.

¹¹ Заметки и дневники Л. В. Дубельта // Российский архив: История Отечества в свидетельствах и документах XVIII–XX в. Вып. VI. М.: Студия «ТРИТЭ», 1995. С. 189.

¹² *Друцкий-Соколинский Д. В.* Биографическая заметка о жизни графа Арсения Андреевича Закревского // Сборник Императорского Русского исторического общества. СПб., 1890. Т. 73. С. 108–111.



Ю. А. АРТАМОНОВ,

*заместитель начальника кафедры
теории и истории государства и права
Московского университета МВД России им. В. Я. Кикотя,
кандидат исторических наук
E-mail: artamonov5@yandex.ru*

Полюдье как форма противодействия преступности в Древней Руси

Анализ источников позволил автору прийти к выводу о том, что в рамках полюдья государство реализовало не только свои фискальные, но и иные функции – судебные и правоохранительные. При этом обширность территории, невысокая плотность населения и низкий прибавочный продукт были причинами возложения государством части задач по охране общественного порядка и борьбе с преступностью на плечи местных городских и сельских сообществ (общин).

Полюдье, восстание в Ростовской земле, Древняя Русь, история российской полиции, история органов внутренних дел, 300 лет российской полиции.

В научной и учебной литературе *полюдьем* принято называть ежегодный объезд князем подвластных территорий с целью сбора дани. Такая форма организации власти характерна для догосударственных территориально-политических образований и раннегосударственных систем.

О том, что представляло собой и как было организовано полюдье в Древней Руси, мы знаем благодаря уникальному свидетельству византийского источника середины X в. – трактату «Об управлении

империей», автором которого обычно считают императора Константина VII Багрянородного (905–959 гг.). Сведения, изложенные в этом сочинении, не подлежали широкой огласке. Они носили, скорее, конфиденциальный характер и были адресованы наследнику престола – сыну Константина VII, будущему императору Роману II (959–963 гг.). Поэтому трактат «Об управлении империей» – это своего рода наставление отца к сыну о том, как использовать сопредельные народы в интересах империи, чем эти народы могут быть вредны или полезны Константинополю. Как справедливо отмечает М. В. Бибииков, данное сочинение Константина VII являлось «практическим уроком византийской внешней политики»¹.

Глава IX этого трактата содержит подробное описание водного пути из Киева в столицу Византии, которым следовал русский торговый караван в сопровождении княжеской дружины. А поскольку товары, привозимые из Руси, собирались в процессе полюдья, в заключении помещен небольшой рассказ об организации сбора дани киевскими князьями. Здесь, между прочим, отмечается, что с наступлением ноября месяца князья вместе «со всеми россами» оставляли Киев и отправлялись в полюдье, в ходе которого объезжали земли древлян, дреговичей, кривичей, северян и других славян. В апреле, когда Днепр освобождался ото льда, они возвращались в Киев, где начиналась подготовка к торговой экспедиции в Византию².

Иногда в литературе можно встретить мнение, что уже в конце X в. на смену «архаическому полюдью» приходит феодальная система хозяйства в форме отработочной ренты³. В действительности, это не совсем так. О существовании «полюдья» в XI–XII вв. (а в некоторых отдаленных регионах и значительно дольше) сообщают акты и нарративные источники. Так, например, о полюдье, как одном из источников пополнения княжеской казны, упоминается в Уставной и жалованной грамоте Смоленской епископии, выданной смоленским князем Ростиславом Мстиславичем в 1136 г.⁴ В летописании Северо-Восточной Руси под 6698 (1190) г. говорится о зимнем полюдье владимирского князя Всеволода Большое Гнездо⁵. При этом следует иметь в виду, что формат организации и значение полюдья в XI–XII вв. существенно изменились.

Между тем, как представляется автору, древнерусское полюдье никогда не было только средством получения дани. Ежегодный объезд князем подвластных территорий нужно рассматривать и как способ выражения господства, легитимации власти. Есть основания думать, что в ходе полюдья получали реализацию такие функции публичной власти, как судебная и правоохранительная. В этом смысле интерес представляет сообщение о восстании в Ростовской

земле, помещенное в Повести временных лет под 6579 (1071) г. Высокая степень достоверности данного рассказа определяется тем, что он был записан со слов одного из главных действующих лиц этих событий – киевского боярина Яна Вышатича⁶.

Согласно летописцу во время недорода, который постиг Ростовскую землю, появились два волхва из Ярославля. Обещая изобилие, они стали подстрекать людей к убийству состоятельных женщин и разграблению их имущества. Эти бесчинства совершались на всем пути следования злоумышленников, которые от Ярославля, поднимаясь вверх по течению сначала Волги, а затем Шексны, достигли Белоозера. К этому времени вокруг них сформировался отряд сторонников в 300 человек. Тогда же в районе Белоозера оказался Янь Вышатич, который по поручению киевского князя Святослава Ярославича (1073–1076 гг.) прибыл сюда для сбора дани. Узнав от белозерцев о массовых убийствах женщин, которые происходили по наущению волхвов, он сначала выяснил, что последние являются смердами его князя, а потом обратился к мятежной толпе их сторонников со словами: «Выдайте волхва та семо, яко смерда еста моя и моего князя»⁷. Получив отказ, Янь и его дружина взялись за оружие, но после непродолжительного сопротивления мятежники бежали. В ходе столкновения были убиты несколько сторонников ярославских волхвов и духовник Яня. Преследовать три сотни человек в лесу, имея в своем распоряжении всего 12 воинов, было небезопасно. Поэтому киевский боярин принял решение вернуться в город, где обратился к жителям Белоозера с требованием задержать зачинщиков смуты, угрожая в случае бездействия провести у них целый год. Пребывание княжеского отряда обязывало местное население содержать его за собственный счет. О том, насколько эта повинность была обременительна, можно судить по содержанию, которое в течение недели полагалось вирнику – представителю княжеской судебной администрации⁸.

По мнению А. А. Горского, обеспечение дружины Яня хотя и было для белозерцев накладно, но все же не столь разорительно: ведь отряд был невелик – всего 13 человек⁹. Исследователь полагает, что отказ жителей содействовать в поиске и задержании убийц мог обернуться для них куда более серьезной проблемой, а именно: выплатой так называемой «дикой виры», т. е. коллективного штрафа за убийство человека, который обязана была платить община в пользу князя, если виновный не был найден. Пространная редакция Русской Правды устанавливала уголовной штраф за убийство свободной женщины в размере 20 гривен¹⁰. А поскольку количество убитых женщин, скорее всего, определялось несколькими десятками, выплата «дикой виры»

должна была привести к экономическому разорению белозерцев. Поэтому перед жителями Белоозера стоял выбор: либо возложить на себя непосильное финансовое бремя, либо задержать виновников смуты и передать их Яню. Горожане выбрали второй вариант: они захватили волхвов и выдали их представителю княжеской администрации¹¹.

Янь подверг зачинщиков смуты допросу, в ходе которого они стали требовать княжеского правосудия: «Нама стати пред Стославомъ, а ты не можышь створити ничтоже»¹². Тогда киевский боярин приказал их пытать. Волхвов били и выдергивали расщепом бороды, а затем привязали веревкой к мачте корабля и заставили вести судно вверх по течению реки. Когда, наконец, пленники стали молить о пощаде, Янь передал их в руки родственников убитых женщин со словами: «Мьстите своихъ». Тела растерзанных волхвов были повешены на дубе.

По мнению летописца, волхвы получили воздаяние «от Бога по правде». Хотя целью пребывания Яня Вышатича в Ростовской земле был сбор дани, современник не ставит под сомнение его право требовать выдачи смердов, принадлежащих его патрону – киевскому князю, подвергать их пытке, судить и выносить приговор. Действия представителя княжеской власти представлены в летописи как вполне правомерные. Таким образом, можно определенно говорить о том, что в рамках полюдья государство реализовало не только свои фискальные, но и правоохранные функции.

И еще один аспект, на который хотелось бы обратить внимание в связи с делом ярославских волхвов. Отечественное государство в силу обширности территории, невысокой плотности населения и низкого прибавочного продукта было не в состоянии реализовывать свои правоохранные функции в должной мере. На протяжении весьма долгого времени, которое выходит за хронологические рамки существования Древней Руси, ответственность за поддержание порядка и борьбу с преступностью возлагалась властями на местные городские и сельские сообщества. Поэтому тесное взаимодействие государственных и общинных институтов стало одним из определяющих факторов развития российской правоохранительной системы.

¹¹ Бибииков М. В. BYZANTINOROSSICA: Свод византийских свидетельств о Руси. Нарративные памятники. II. М., 2009. С. 202.

¹² Константин Богрянородный. Об управлении империей. М., 1989. С. 51.

¹³ См.: Греков Б. Д. Феодалные отношения в Киевском государстве. М.; Л., 1936; Юшков С. В. Очерки истории феодализма в Киевской Руси. М.; Л., 1939.

¹⁴ Шапов Я. Н. Древнерусские княжеские уставы XI–XV вв. М., 1976. С. 141.

¹⁵ ПСРЛ. Т. 1. М., 2001. Стб. 408–409.

⁶ О том, что Янь был информаторам хрониста, говорит следующая ремарка: «В лет 6614 (1106)... преставися Янь старецъ добрый живъ лет .90. в старости мастите живъ по закону Бю . не хужии бе первых праведник от негоже и азъ многа словеса слышах еже и вписах в летописаньи сем...» (Там же. Стб. 175–178). Подробнее о Яне Вышатиче см.: *Стефанович П. С.* Князь и бояре: клятва верности и право отъезда // *Древняя Русь: очерки политического и социального строя.* М., 2008. С. 218–233.

⁷ ПСРЛ. Т. 1. М., 2001. Стб. 175.

⁸ «А се покон вирный: вирнику взяти 7 ведор солоду на неделю, тъже овен любоу полот, или две ногате; а в среду резану, въже сыры, в пятницу тако же; а хлеба по колько мугут нести, и пшена; а кур по двое на день; коне 4 поставити и сути им на рот, колько мугуть ясти, и пшена; а кур по двое на день; коне 4 поставити и сути им на рот, колько мугуть зобати; а вирнику 60 гривен и 10 резан и 12 веверици; а переде гривна; или ся пригоди в говение рыбами, то взяти за рыбы 7 резан; тъ всех кун 15 кун на неделю, а борошна колько мугут изъяти...» (Памятники русского права. Вып. 1: Памятники права Киевского государства / сост. А. А. Зимин. М., 1952. С. 80.

⁹ *Горский А. А.* Нормы Русской Правды и судебная практика: Янь Вышатич на Белоозере // *Исторический вестник: Тысячелетие русского законодательства.* Т. 17. С. 66.

¹⁰ Памятники русского права. С. 117.

¹¹ *Горский А. А.* Нормы Русской Правды... С. 68.

¹² ПСРЛ. Т. 1. М., 2001. Стб. 177.



Ч. Н. АХМЕДОВ,

*заместитель начальника кафедры истории государства и права
Санкт-Петербургского университета МВД России,
кандидат юридических наук, доцент
E-mail: oguzaz@mail.ru*

Правовые основы обеспечения вооружением и порядок его применения полицейскими урядниками в России

В статье рассматриваются особенности обеспечения вооружением полицейских урядников уездной полиции. Автор последовательно анализирует правовые основы и экономические трудности обеспечения вооружением чинов полиции в рассматриваемый период.

Инструкция, циркуляр, губернатор, полицейский урядник, шашки драгунского образца, сабли, огнестрельное оружие, кобура.

Институт полицейских урядников в 46 губерниях Российской империи был утвержден на основании Временного Положения Комитета Министров от 9 июня 1878 г.¹ Права и обязанности вновь созданного института уездной полиции были закреплены в специальной инструкции полицейским урядникам, подготовленной министром внутренних дел, согласованной с министром юстиции Д. Н. Набоковым, начальником III Отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии Н. В. Мезенцевым и министром финансов М. Х. Рейтером, и 19 июля 1878 г. утвержденной министром внутренних дел².

Характер выполняемых полицейских обязанностей, возложенных на урядников, требовал иметь холодное и огнестрельное ору-

жие при одиночных разъездах на огромном пространстве административного участка.

На основании п. 7 Проекта о полицейских урядниках в 46 губерниях вооружение урядников состояло из шашки драгунского образца. Однако указанный нормативный акт не регламентировал выдачи урядникам огнестрельного оружия со стороны государства. На основании примечания вышеуказанного пункта урядники имели право на приобретение и ношение собственного огнестрельного оружия.

С момента создания института урядников одним из важных вопросов, подлежавших рассмотрению, было вооружение чинов полиции, исходя из выполнения ими своих функциональных обязанностей. Характер полицейских обязанностей, возложенных на урядников и направленных на раскрытие и расследование преступлений и проступков, требовал иметь холодное и огнестрельное оружие во время несения службы.

Оружие не было предметом атрибута к предлагаемой форме одежды, оно защищало одинокого урядника от преступных элементов во время несения службы. Это было подтверждено неоднократно в процессе выполнения урядниками своих функциональных обязанностей. Наличие вооружения у урядников воздерживало подозрительных лиц от нападения на них.

Херсонский губернатор А. С. Эрдели 26 октября 1878 г. обращается на имя Департамента полиции исполнительной с просьбой «О скорейшем снабжении урядников вверенной мне губернии драгунскими шашками ввиду необходимости вооружить при одиночных разъездах урядников в настоящее осеннее время года»³.

На основании п. 7 Проекта о полицейских урядниках в 46 губерниях вооружение урядников состояло из шашки драгунского образца. Но к этому пункту было добавлено примечание, дающее право урядникам вооружаться собственным огнестрельным оружием.

Порядок изготовления урядникам шашек драгунского образца регламентировало Временное положение о полицейских урядниках, где в п. 5 было изложено: «На заготовление для урядников пяти тысяч драгунских шашек отпускается в распоряжение министра внутренних дел единовременно из казны двадцать семь тысяч пятьсот рублей»⁴.

На ремонт шашек полицейскому уряднику из казны государства в год выдавалось 55 копеек⁵.

Инструкция Полицейским урядникам, принятая на основании ст. 9 Временного Положения о полицейских урядниках и утвержденная министром внутренних дел, обязывала «содержать в исправности одежду, лошадь, сбрую и оружие»⁶. Учитывая, что шашку

урядник получал за счет казны государства, при увольнении его со службы или в случае смерти выданное ему из казны оружие возвращалось для передачи вновь назначенному уряднику.

В § 5 и 20 новой Инструкции полицейским урядникам, утвержденной министром внутренних дел 28 июля 1887 г., эти обязанности полицейского урядника были сохранены⁷.

Циркуляр министра внутренних дел № 39 от 18 апреля 1880 г. определил десятилетний срок эксплуатации шашек. После истечения указанного срока шашки должны были подлежать продаже с обращением вырученных денег в доход государства⁸.

При необходимости обеспечивать урядников новыми шашками взамен пришедших в негодность требовалось обратиться в Департамент полиции. Если требовался ремонт шашек, то он производился хозяйственным способом по усмотрению губернатора.

Хотя из казны государства полицейские урядники не обеспечивались огнестрельным оружием, урядник имел право за собственные средства приобретать такого вида оружие. При этом не был установлен единый тип огнестрельного вооружения урядника. В своем циркуляре от 1 августа 1878 г. Л. С. Маков рекомендовал урядникам, имеющим собственное огнестрельное оружие, носить его в кобуре с левой стороны кушака, на особом, надевавшемся на шею шерстяном шнуре или черном ремне⁹.

С учреждением в 46-ти губерниях Европейской России полицейской стражи 5 мая 1903 г.¹⁰ урядники вооружались за счет казны шашками и револьверами, а стражники – шашками. Теперь и стражникам предоставлялось право кроме шашки иметь собственные револьверы.

В Положении Комитета министров «О порядке употребления полицейскими и жандармскими чинами в дело оружия»¹¹, утвержденном 10 октября 1879 г. и дублированным § 6 Инструкции полицейским урядникам, утвержденной министром внутренних дел 28 июля 1887 г., был регламентирован порядок применения ими оружия¹².

Полицейский урядник употреблял оружие в «исключительных случаях в крайних обстоятельствах, когда совершенно не представляется возможности действовать иными способами»¹³. К исключительным случаям, дающим право полицейскому уряднику применять оружие, относились: а) отражение всякого вооруженного нападения; б) отражение нападения хотя бы и не вооруженного, но сделанного с целью отбить препровождаемых арестантов или отнять находящиеся у урядников по делам службы имущество, деньги или бумаги несколькими лицами или даже и одним лицом, но при таких обстоятельствах или условиях, когда никакое иное средство защиты

не было возможно; в) оборона других лиц от нападения, угрожающего их жизни, или здоровью, или свободе, или имуществу, а также чести и целомудрию женщин; г) задержание преступника, когда он будет препятствовать указанным выше насильственным действиям (пп. «а» и «б», «д»), преследование арестанта, бежавшего из тюрьмы или из-под стражи, когда невозможно его настичь, или когда он противится задержанию¹⁴. О каждом случае употребления оружия урядники должны были доносить становому приставу. В момент подготовки монографии отсутствуют сведения о применении оружия полицейскими урядниками в период их существования. Неизвестно, велась ли вообще такого рода статистика. Наши успехи поиска такого рода сведений в отношении всех чинов полиции к настоящему моменту не достигли положительного результата.

Теперь рассмотрим, каким образом были обеспечены вооружением полицейские урядники с момента их формирования.

Большинство губернаторов при комплектовании должностей урядников вверенных им губерний стремились как можно оперативное обеспечивать их нужным количеством шашек. На основании п. 7 Проекта о полицейских урядниках в 46-ти губерниях¹⁵ требуемое количество шашек должно было отпускаться из военного Министерства на суммы, вносимые в смету Министерства внутренних дел. Однако к скорому времени было установлено, что реализовать запланированный вариант не представляется возможным из-за отсутствия нужного количества шашек на складах Военного министерства¹⁶.

Это непредвиденное обстоятельство не позволило оперативно обеспечить всех урядников нужным количеством шашек. Теперь руководство Министерства внутренних дел с участием губернаторов должны были искать новые варианты поиска нужного количества шашек.

Для изготовления шашек было выбрано 2 города: Москва и Тула. В г. Туле изготовлением шашек занимался местный купец Земцов. По сообщению Тульского губернатора от 18 сентября 1878 г. видно, что по контракту, заключенному 31 августа, Тульский купец Земцов принял на себя поставку 1 343 шашек с портупьями для полицейских урядников в течение 3 1/2 месяцев. 340 шашек планировалось изготовить и отправить 11 октября к Воронежскому и Тамбовскому губернатору¹⁷.

Со взятым на себя обязательством по своевременному изготовлению 1 343 шашек с портупьями Тульский купец справился вовремя. 28 декабря 1878 г. в обращении в Департамент полиции Тульский губернатор С. П. Ушаков сообщал: «Имею честь уведомить, что 1 343 шашек с портупьями для полицейских урядников Туль-

ским купцом Земцовым изготовлены и разосланы по принадлежности гг. Губернаторам, и о получении шашек имеются уведомления от Курского, Орловского, Полтавского, Рязанского и Тамбовского губернаторов, а также уведомления ожидаются от Вологодского, Воронежского, Калужского, Новгородского, Смоленского, Пермского и Ярославского¹⁸.

По предложению Московского губернатора В. С. Перфильева московский купец Розен согласился изготовить 3 000 шашек стоимостью по 4 руб. 60 коп. Среди предложенных другими купцами вариантов это была самая низкая цена. С предложением Московского губернатора Л. С. Маков согласился, и 10 августа и 26 сентября 1878 г. был открыт кредит для уплаты Розену 13 800 руб.¹⁹

По сообщению Московского губернатора от 27 ноября за № 3733, купец Розен изготовил 400 шашек²⁰. Еще 400 шашек были изготовлены и 12 декабря 1878 г. оправлены Екатеринославскому, Херсонскому, Саратовскому и Архангельскому губернаторам²¹.

Изготовленные еще 300 шашек 18 декабря 1878 г. были отправлены Пермскому, Уфимскому и Олонецкому губернаторам²².

По сообщению Московского губернатора от 21 декабря 1878 г., последние недостающие шашки купец Розен должен был изготовить и отправить только 30 декабря 1878 г.²³

Урядники Киевской, Подольской, Волынской, Бессарабской губерний были оснащены не шашками драгунского образца, а саблями, оставшимися после ликвидации тысяцких и введения полицейских урядников в юго-западных губерниях. Если урядники Киевской, Подольской и Волынской губернии эти сабли получили сразу, то Бессарабскому губернатору пришлось обратиться на имя Л. С. Макова с просьбой обеспечить урядников вверенной ему губернии вооружением.

На обращение Бессарабского губернатора 12 августа 1878 г. вооружить конно-полицейских урядников Л. С. Маков сообщает, что «в связи с сокращением конных рассыльных команд в Юго-Западном крае, вооруженных саблями, последние остаются свободными»²⁴. Информировался Бессарабский губернатор и о том, что такое соизволение 11 августа 1878 г. получено от Государя императора, и для получения сабель в количестве 90 штук можно обратиться к Киевскому, Подольскому и Волынскому губернаторам, урядники которых до этого времени были вооружены саблями, оставленными от конных рассыльных²⁵.

Однако было установлено, что сабли эти непригодны к употреблению полицейскими урядниками и требуют замены. 5 марта 1879 г. от Киевского, Подольского и Волынского генерал-губерна-

тора М. И. Черткова было получено сообщение за № 1064, где он информирует, что полученные сабли были изготовлены еще в 1840 г. и «от долгого употребления клинки во многих местах испортились и изогнулись, вследствие значительной тяжести, которая достигает 9 фунтов, при скорой езде урядников набивают ребра лошади»²⁶. «Кроме того, – отмечал М. И. Чертков, – они издают такое бряцание, что приближение вооруженного саблею урядника может быть слышно на дальнем расстоянии»²⁷. В конце обращения генерал-губернатор сообщал, что из-за плохого состояния и невозможности их употребления в качестве вооружения «многие урядники заявили желание приобрести на свои средства шашки драгунского образца, коими эти полицейские должны быть вооружены по проекту Положения о полицейских урядниках»²⁸, и просил Министерство внутренних дел вооружить урядников шашками драгунского образца²⁹.

В своем ответе от 13 марта 1879 г. за № 1100 Л. С. Маков сообщал генерал-губернатору М. И. Черткову, что «он не встречает препятствий со своей стороны»³⁰.

В этих трех губерниях служили 560 урядников (в Киевской – 160, Подольской – 200, Волынской – 200), и для их вооружения требовалось из казны государства отпустить 2 016 руб. (стоимость шашки с портупеей для полицейского урядника при заказе в г. Туле составляла 3 руб. 60 коп. за штуку без пересылки).

Для обеспечения полицейских урядников шашками драгунского образца Департамент полиции исполнительной обратился в Департамент общих дел 28 марта 1879 г. за № 1311 о переводе тульскому купцу 2 114 руб., которые составляли стоимость 560 шашек с пересылкой³¹.

Порядок хранения и утеря оружия всегда были предметами разбирательств руководством Министерства внутренних дел. Во время проверки условий хранения оружия Елецкой полицейской стражи было установлено, что шашки урядников не смазаны, а револьверы находятся в плохом состоянии, не пригодны к стрельбе. Оружейная комната тесная и находится в антисанитарном состоянии. Условия хранения оружия не соответствуют надлежащим требованиям, «оружие могут расхитить»³². Почти у всех урядников Волховского уезда Санкт-Петербургской губернии «ни револьверы, ни шашки никуда не годятся, и никаких мер к снабжению оружием, а главное, и сохранению его не принимается»³³.

При проверке урядников Тульского уезда было установлено, что «урядники вооружены собственными, в большинстве случаев никуда не годными различных систем револьверами и такими же шашками»³⁴. В Калужской губернии были выявлены наруше-

ния хранения патронов, они «хранились в карманах и сундуках»³⁵. Такие же нарушения были установлены и во время проверки Тверской губернии³⁶.

Хотя за утерю оружия и наказывали, но по ходатайству губернаторов урядники обеспечивались новыми револьверами.

Тверской губернатор в письме от 2 июня 1906 г. ходатайствует перед Департаментом полиции о высылке одного револьвера для нового полицейского урядника, взамен утраченного бывшим урядником Блиновым³⁷. При этом губернатор сообщает, что бывший урядник Блинов, изобличенный в небрежном хранении вверенного ему казенного имущества, определением губернского правления передан суду по обвинению его в порядке 351 ст. Уложения о наказании³⁸.

20 мая 1906 г. Харьковский губернатор ходатайствует перед Департаментом полиции о высылке револьвера для Лабонтовича – урядника полицейской стражи Межречинской волости Лебединского уезда, который потерял свой револьвер системы «Смита»³⁹.

Курляндский губернатор 26 октября 1906 г. просил прислать один револьвер, отобранный революционерами у раненого урядника Мерзлякова во время столкновения и перестрелки, когда у урядника была прострелена правая рука, и он не мог оказать сопротивление⁴⁰. Нижегородский губернатор просил обеспечить револьвером урядника, у которого во время пожара он был украден неустановленными лицами⁴¹.

Нельзя не обратить внимание на то, что при обеспечении полицейских урядников вооружением имелись некоторые недостатки. Один из первых – это приобретение огнестрельного оружия за собственные средства. Не каждый урядник был в состоянии приобрести этот вид оружия, несмотря на необходимость его в процессе выполнения возложенных на него обязанностей по обеспечению безопасности как посторонних лиц, так и личной. Огнестрельным оружием за счет государства урядники были обеспечены с введением уездной стражи только 5 мая 1903 г.

Предоставленное вооружение было не очень хорошего качества. Это коснулось, прежде всего, урядников Бессарабской, Волынской, Киевской, Подольской губерний, в которых 630 урядников были вооружены оружием несоответствующего качества.

Не удалось договориться с Военным министерством о централизованном обеспечении шашками всех урядников. Взятые на себя обязательства частными лицами по своевременному изготовлению шашек были нарушены. Руководство Министерства внутренних дел вновь и вновь напоминало губернаторам о своевременности изготовления нужного количества шашек⁴². В некоторых губерниях

урядники в течение нескольких месяцев не могли вооружиться по причине несвоевременности оплаты или недоставки пашки адресу⁴³. Еще один пример: Таврический губернатор 22 июля 1906 г. просит Департамент полиции обеспечить револьверами 98 урядников, которые до сих пор их не имеют. Как мы видим, с момента введения полицейской стражи прошло уже три года, а в некоторых местах полицейские урядники так и не были обеспечены огнестрельным оружием⁴⁴.

Подводя итоги порядка вооружения полицейского урядника как лица, обеспечивающего безопасность государства, личности и общества, отметим, что оно являлось одним из важных направлений в организации его деятельности. Из-за отсутствия финансирования из казны государства приобретения вооружения урядник обеспечивался только пашкой драгунского образца, стоимость которой не превышала 5-ти руб. Огнестрельное оружие, которое было необходимым средством защиты в период несения службы, урядники на своем участке приобретали за собственные средства. Хотя в начале XX в. они получали пашки и огнестрельное оружие за счет государства, но, как было нами установлено, не все урядники были обеспечены ими своевременно.

¹ ПСЗ РИ. Собр. 2. Т. 53. Ч. 1. № 58561.

² Инструкция полицейским урядникам, утвержденная министром внутренних дел 19 июня 1878 г. СПб.: типография Министерства внутренних дел, 1878.

³ РГИА. Ф. 1286. Оп. 53. Д. 271. Л. 389.

⁴ ПСЗРИ. Собр. 2. Т. LIV. № 58610.

⁵ Там же.

⁶ Инструкция полицейским урядникам, утвержденная министром внутренних дел 9 июня 1878 г. СПб.: типография Министерства внутренних дел, 1878.

⁷ Инструкция полицейским урядникам от 28 июля 1887 г. СПб., 1887. С. 3.

⁸ Сборник циркуляра министра внутренних дел за 1878–1879 гг. СПб.: типография Министерства внутренних дел, 1879; *Ялтаев Д. А., Григорьев В. С.* Вооружение полиции Чувашского края Казанской губернии в начале XX века // Вестник Чувашского университета. 2012. № 12. С. 116.

⁹ РГИА. Ф. 1286. Оп. 53. Д. 271. Л. 158; *Арефа Н. И.* Инструкция полицейским урядникам, с приведением разъясняющих ее узаконений и распоряжений, а также извлечений из сенатских решений и министерских циркуляров, и с приложением вопросов, которые могут быть предложены при испытании кандидатов на должности полицейских урядников / составитель канд. прав Н. И. Арефа. 7-е изд., испр. и знач. доп. СПб., 1914. С. 19; *В. Березовский.* Полицейский урядник. Сборник сведений, необходимых для чинов уездной полиции. Со списком вопросов при экзаменах на должность полицейского урядника и с приложением утвержденным г. Министром Внутренних дел Инструкции полицейским урядникам. Составитель кн. Урусов В. П., советник Московского Губернского Правления. Издание 2-е. М., 1895. С. 10.

¹⁰ ПСЗ-3. Т. XXIII. Отд. 1. № 22906; Собр. Узак. 1903 г. июля 1, отд. I. Ст. 781.

¹¹ ПСЗ-2. Т. LIV. Ч. 2. № 60066.

¹² Инструкция полицейским урядникам от 28 июля 1887 г. СПб., 1887. С. 3.

- ¹³ Там же.
- ¹⁴ Там же. С. 3–4.
- ¹⁵ ПСЗ-2. Т. VIII. № 58610.
- ¹⁶ РГИА. Ф. 1286. Оп. 53. Д. 271. Л. 231.
- ¹⁷ Там же. Л. 347.
- ¹⁸ Там же. Л. 436.
- ¹⁹ Там же. Л. 438.
- ²⁰ Там же. Л. 429.
- ²¹ Там же. Л. 427.
- ²² Там же. Л. 438.
- ²³ Там же. Л. 220.
- ²⁴ Там же. Л. 221.
- ²⁵ Там же. Л. 221 об.
- ²⁶ Там же. Л. 453.
- ²⁷ Там же.
- ²⁸ Там же. Л. 453 об.
- ²⁹ Там же. Л. 453.об.
- ³⁰ Там же. Л. 459.
- ³¹ Там же. Л. 484.
- ³² ГАРФ. Ф. 110. Оп. 11. Д. 186. Л. 12.
- ³³ Там же. Л. 13.
- ³⁴ Там же. Л. 14 об.
- ³⁵ Там же. Л. 31.
- ³⁶ Там же. Л. 45-45 об.
- ³⁷ ГАРФ. Ф. 110. Оп. 11. Д. 174. Л. 244.
- ³⁸ Там же. Л. 244.
- ³⁹ Там же. Л. 225.
- ⁴⁰ Там же. Л. 436.
- ⁴¹ Там же. Л. 382.
- ⁴² РГИА. Ф. 1286. Оп. 53. Д. 271. Л. 390.
- ⁴³ Там же. Л. 523.
- ⁴⁴ ГАРФ. Ф. 110. Оп. 11. Д. 174. Л. 276.



А. Н. ЖУРОВ,
*доцент кафедры истории государства и права
Московского университета МВД России им. В. Я. Кикотя,
кандидат исторических наук, доцент
E-mail: Zhurov67@mail.ru*

Правовое регулирование организации и деятельности полиции в городах Российской империи в XVIII – первой половине XIX в.

Статья посвящена нормативному регулированию деятельности городской полиции Российской империи. В ней рассматриваются виды правовых актов, издаваемые в XVIII – первой половине XIX вв., регламентирующих работу полиции в российских городах. Особое внимание в статье уделено организации надзора со стороны полицейских органов за соблюдением строительных и жилищных норм.

Городская полиция, генерал-полицеймейстер, Полицеймейстерская канцелярия, именной указ, Устав благочиния, строительный надзор.

Регулярные органы охраны правопорядка и борьбы с преступностью являются неотъемлемой частью государственного аппарата и возникают на стадии перехода от Средних веков к цивилизации Нового времени. Исследователи отмечают, что появление полиции происходит в процессе формирования абсолютной монархии в странах Западной Европы¹ в то время, когда укреплявшимся централизованным государствам потребовался новый, организованный на профессиональной основе орган для более эффективного контроля за отдельными социальными группами и явлениями общественной жизни.

По мере укрепления монархической власти и увеличения отчисляемых ей налогов абсолютные монархи (впервые во Франции, затем в Пруссии и Австрии и других странах) переходили к формированию гражданских органов полицейского управления.

В 1667 г. в Париже появляется должность генерал-лейтенанта города. В ведении столичной полиции Франции была не только охрана правопорядка и борьба с преступностью. Ее компетенции оказались гораздо шире: это и контроль за соблюдением норм гигиены, наймом рабочей силы, правилами торговли, порядком оказания медицинской помощи населению, и многое другое. Политико-правовые основы формирования полиции во Франции закладываются «Трактатом о полиции» французского юриста и просветителя Никола Деламара.

Как мы видим, первые полицейские учреждения появляются в Париже, одном из значительных городских центров Западной Европы XVII в. Таким образом, регулярная полиция была создана именно как полиция городская. Это связано с тем, что поддержание правопорядка и борьба с преступностью в городах требовала профессионального подхода, т. к. городская жизнь характеризовалась гораздо более сложной социальной организацией, чем сельская.

Создание регулярной полиции в нашем Отечестве в целом осуществляется в контексте европейского развития этого явления. Российская полиция также формируется именно как городская полиция.

Отечественное законодательство, регулирующее обеспечение правопорядка в городах, берет свое начало от «Наказа о Градском благочинии» 1649 г.², принятого в период правления царя Алексея Михайловича.

Российский царь-реформатор Петр I, неоднократно посещавший Европу, при организации российской регулярной полиции реализовал как имеющийся уже к началу XVIII в. передовой европейский опыт, так и отечественные традиции, сформировавшиеся в сфере охраны общественного порядка. Создание регулярной полиции в 1718 г. непосредственно связано со строительством новой столицы – Санкт-Петербурга, которая возводилась по-европейски, по регулярному плану. Также «по-европейски» и на регулярной основе возникает и полиция как новый орган охраны правопорядка и борьбы с преступностью именно в городах. По сути, до 70-х гг. XVIII в. полиция Российской империи была именно городской полицией. Как мы видим, в 1723 г. полицейские органы во главе с обер-полицмейстером были органи-

зованы в старой столице – в Москве, что было регламентировано «Инструкцией московскому обер-полицмейстеру Грекову»³. В 1733 г. решением императрицы Анны Иоанновны полиция была учреждена в 23 городах Российского государства⁴.

Многочисленные документы середины XVIII – первой половины XIX в. касаются утверждения или расширения штатов городских полицейских органов. Например: «Высочайше утвержденные штаты градского благочиния или Полиции в городах Новгородского Наместничества» от 11 июня 1782 г.⁵, «О усилении Полиции в городе Кременчуге» от 23 июня 1803 г.⁶ и многие другие. Лишь в 1775 г. в соответствии с «Учреждением для управления губерний Российской империи»⁷ в уездах утверждается должность капитана-исправника.

Анализ нормотворческой деятельности показывает, что за XVIII – первую половину XIX в. было принято почти 2 тыс. правовых документов, тем или иным образом касающихся отечественной полиции, значительная часть которых связана с работой городских полицейских органов. Особенно активно правотворчество в данной сфере развивалось в первые годы существования полиции, в период петровских преобразований, а также в первое десятилетие XIX в. – еще один знаковый для отечественного государства период, характеризующийся динамичными реформами, которые на могли не затронуть деятельность полиции.

Самым распространенным видом нормативного правового акта, регулирующего деятельность полиции в XVIII – первой половине XIX в., был именной монарший указ.

Уже с первых лет существования полиции вырабатывается такая практика, что подобные указы объявляются руководителем полиции, в частности первым генерал-полицмейстером Санкт-Петербурга А. М. Девиером. В качестве примера можно привести Именные указы, объявленные генерал-полицмейстером Девиером: «О назначении рынков в Санкт-Петербурге, о наблюдении чистоты торгующим съестными припасами и о ношении им белых мундиров» от 15 ноября 1718 г.⁸, «О непродаже дворов на Васильевском острове» от 10 декабря 1720 г.⁹ и многие другие. Кроме того, проводником монаршей воли мог выступать Правительствующий Сенат, например: Именной, объявленный из Сената «О взятии с иноземцев при отъезде из России по долгам их порук» от 8 ноября 1723 г.¹⁰ Именной указ мог исходить и из Полицмейстерской канцелярии, как, например, «О наблюдении Санкт-Петербургским жителям каждому против своего двора чистоты и о поправлении мостовой» от 3 сентября 1718 г.¹¹

В этом же документе есть указание и на то, как подобные решения доводились до сведения населения: «...публиковано всенародно с барабанным боем многократно», – неплохой способ для города с преобладанием неграмотного населения.

Практика объявления именных указов через руководителя полиции сохраняется и в последующем. Мы находим именные указы, объявленные «полицмейстерской канцелярией генерал-адъютантом князем Шаховским», и генерал-полицмейстером Салтыковым, и генерал-полицмейстером Наумовым, и генерал-полицмейстером Татищевым, и многие другие подобные акты.

Одной из самых распространенных категорий нормативных документов, касающихся полиции, становятся сенатские указы. Появившись еще в первой четверти XVIII в., например «О даче находящимся в канцелярии у полицмейстера унтер-офицерам и рядовым жалованья, провианта и соли наравне с гарнизонными солдатами» от 7 июля 1718 г.¹², подобные документы продолжают активно приниматься на протяжении всего XVIII – первой половины XIX в.

Еще одной из разновидностей нормативных правовых актов, регламентировавших работу полицейских органов, стали Высочайшие резолюции на доклады руководящих полицейских структур. В качестве примера можно привести Высочайшую резолюцию на доклад Полицмейстерской канцелярии «О взимании поземельных денег с мест, розданных по реке Фонтанке, хотя бы места сии и не застроены были» 3 января 1733 г.¹³

И, конечно, самым значимым правовым документом, правовой основой деятельности городской полиции Российской империи стал принятый 8 апреля 1782 г. «Устав Благодичиния, или Полицейский»¹⁴, который определил сферу прав и обязанностей полиции, ее место в системе органов государственного управления, порядок и характер правовых отношений с ними.

В первой половине XIX в. осуществляется работа по совершенствованию деятельности полицейских органов, в т. ч. и в городах. В 1803 г., в период правления императора Александра I, принимается положение «О средствах к исправлению полиции в городах»¹⁵, которое установило новые штаты полиции в городах в зависимости от численности городского населения.

Нормативные правовые акты, принимаемые в XVIII – первой половине XIX в., регулировали самые разнообразные стороны деятельности полиции в городах Российской империи. И первая сфера определяется первыми же строками «Пунктов, данных Санкт-Петербургскому генерал-полицмейстеру», которые пред-

писывают полиции «...смотреть, дабы все строение было регулярно построено, по Его Царского Величества Регламенту... також бы никакое строение за линию, или из линии строилось, но чтоб улицы и переулки были ровны и изрядны»¹⁶, т. е. можно обозначить эту сферу деятельности как строительный надзор.

Новая российская столица стала, фактически, первым городом в стране, который строился по-европейски, по регулярному плану, в соответствии с типовыми проектами возводимых зданий. Отсутствие традиций и привычек к такой застройке порождало необходимость жесткого контроля за этим процессом со стороны властных государственных структур. Определяющая роль в этом принадлежала Полицмейстерской канцелярии.

Санкт-Петербург бурно застраивается. За достаточно короткий промежуток времени, с 1718 по 1725 гг., издается 23 нормативных акта, касающихся строительного надзора в столице. Важным документом в этой сфере становится Именной указ, объявленный генерал-полицмейстером Девиером «О порядке строения каменных домов в Санкт-Петербурге» от 31 августа 1721 г.¹⁷

Полицмейстерская канцелярия занималась отводом и распределением мест под строительство, именно в нее нужно было обращаться лицам, пожелавшим возводить жилье, как это было установлено в Именном указе, объявленном генералом-полицмейстером Девиером «О воспрещении приобретения дворов на островах Санкт-Петербургском и Адмиралтейском, на сторонах московской и выборгской, тем людям, коим велено строиться на Васильевском острове» от 30 июня 1719 г.¹⁸

Канцелярия давала разрешения на сделки с недвижимостью. Она контролировала исполнение именных указов в этой сфере, в частности обязательность застройки участков на Васильевском острове российскими дворянами под угрозой изъятия поместий и вотчин в казну (например: Именной «О строении в Санкт-Петербурге на Васильевском острове домов, и о высылке для того дворян самих, или людей их и свойственников с деньгами» от 29 марта 1721 г.¹⁹). Помимо изъятия имущества, правовые акты предполагали применение и таких санкций к нарушителям градостроительных норм, как слом возведенных сооружений без компенсаций затрат на их строительство, а также штрафы в размере 100 руб. (как, например, в Именном указе, объявленном генералом-полицмейстером Девиером «Об укреплении берегов реки Невы и других речек и о порядке строения каменных домов в Санкт-Петербурге» от 24 июня 1721 г.²⁰). Как мы видим, надзор за строительством со стороны полиции тесным образом пере-

плетался с укреплением и созданием водных коммуникаций, так любимых царем-реформатором. Об этом свидетельствует указ «Об укреплении жителям Санкт-Петербургских речных берегов, каждому противу своего двора» от 20 мая 1720 г.²¹ и целый ряд других актов.

После смерти Петра I нормотворческая деятельность в данной сфере несколько затухает. Постепенно строительный надзор, закрепленный за полицией, начинает распространяться по городам Империи, вначале в Москву. Одним из первых документов в этой сфере становится сенатский указ «О починке построенных в Москве около монастырей мостов от Полицмейстерской канцелярии на счет Коллегии экономии в таком случае, когда монастырь не будет иметь за собою деревень и никаких доходов кроме жалованья» от 14 июня 1733 г.²² Далее происходит правовая регламентация полицейского надзора за строительством и в других российских городах. Примером может служить именной указ, объявленный из Сената «О поручении обывательского строения в Кронштадте в Ведомство полиции» от 13 сентября 1752 г.²³

Помимо прочего, на полицию возлагались функции по контролю за ценами найма жилища (Именной, данный из Кабинета Ее Величества Полицмейстерской канцелярии «О не повышении на Васильевском и на прочих островах цен за наем квартир, по случаю истребления многих строений от бывшего пожара» от 17 сентября 1736 г.²⁴), за состоянием городских дорог (Сенатский указ «О содержании мостовых по улицам в Санкт-Петербурге против казенных строений от казны, а против обывательских дворов самих обывателей» от 1 ноября 1760 г.²⁵). Таким образом, городская полиция внесла свой весомый вклад в развитие регулярной застройки и инфраструктуры городов Российской империи.

Однако несмотря на обилие нормативных актов, принятых в XVIII – первой половине XIX в., правовое регулирование деятельности городской полиции Российской империи носило в целом бессистемный и нерегулярный характер. Избыточность и разнородность функций, которые реализовывала полиция, негативным образом сказывалась на эффективности ее деятельности.

²¹ См., например: История государства и права зарубежных стран: учебник / коллектив авторов; под ред. Н. В. Михайловой. М., 2018. С. 193.

²² Полное собрание законов (далее – ПСЗ). Собрание I: Т. 1. № 6. С. 164–166.

²³ ПСЗ РИ. Собр. 1. Т. 6. № 4130. С. 796–810.

²⁴ ПСЗ РИ. Собр. 1. Т. 9. № 6378. С. 93.

²⁵ ПСЗ РИ. Собр. 1. Т. 21. № 15430. С. 581.

- ⁶ ПСЗ РИ. Собр. 1. Т. 27. № 20813. С. 691–692.
- ⁷ ПСЗ. Собрание (1649–1825): Т.20. № 14392. С. 229–304.
- ⁸ ПСЗ РИ. Т. 5. № 3236. С. 592–593.
- ⁹ ПСЗ. РИ. Собр. 1. Т. 6. № 3683. С. 266.
- ¹⁰ ПСЗ РИ. Собр. 1. Т. 7. № 4354. С. 155–156.
- ¹¹ ПСЗ РИ. Собр. 1. Т. 5. № 3226. С. 586–587.
- ¹² ПСЗ РИ. Собр. 1. Т. 5. № 3216. С. 580.
- ¹³ ПСЗ РИ. Собр. 1. Т. 9. № 6295. С. 3.
- ¹⁴ ПСЗ РИ. Собр. 1. Т. 21. № 15379. С. 461–488.
- ¹⁵ ПСЗ РИ. Собр. 1. Т. 27. № 21007. С. 947–954.
- ¹⁶ ПСЗ РИ. Собр. 1. Т. 5. № 3203. С. 570.
- ¹⁷ ПСЗ РИ. Собр. 1. Т. 6. № 3822. С. 432–433.
- ¹⁸ ПСЗ РИ. Собр. 1. Т. 5. № 3399. С. 720–721.
- ¹⁹ ПСЗ РИ. Собр. 1. Т. 6. № 3766. С. 373–375.
- ²⁰ ПСЗ РИ. Собр. 1. Т. 6. № 3799. С. 402–403.
- ²¹ ПСЗ РИ. Собр. 1. Т. 6. № 3585. С. 193–194.
- ²² ПСЗ РИ. Собр. 1. Т. 9. № 6439. С. 164–165.
- ²³ ПСЗ РИ. Собр. 1. Т. 13. № 10019. С. 692.
- ²⁴ ПСЗ РИ. Собр. 1. Т. 9. № 7033. С. 901–902.
- ²⁵ ПСЗ РИ. Собр. 1. Т. 15. № 11135. С. 556–557.



В. О. ЗВЕРЕВ,

*заместитель начальника кафедры криминологии,
психологии и педагогики Омской академии МВД России,
доктор исторических наук, доцент
E-mail: zverevoma@mail.ru*

История феномена «заложничества» и переговоров с преступниками в России (XIII–XX вв.)

В статье прослеживается эволюция феномена «заложничества» сквозь призму столетий – с начала становления русской государственности до распада Советского Союза. Автор анализирует наиболее распространенные формы проявления «заложничества» («военное», «политическое», «уголовное»), характерные для разных военных и политических этапов в истории страны. Рассматривается первый опыт применения тактики ведения переговоров с преступниками как альтернативы силового решения проблемы.

Заложники, преступники, требования, милиция, государство, переговоры, силовая операция.

Криминальной истории Российского государства, определяющее влияние на ход которой оказывали многочисленные и разнородные военные и политические катаклизмы, известна многовековая практика «заложничества». Превратившись в инструмент разрешения споров и противоречий, оно нашло свое военное, политическое и уголовное проявление.

«Военное заложничество». Первые упоминания о заложниках, или «аманатах» (в переводе с арабского – «заложник, даваемый

в обеспечение договора»), встречаются в русской истории на рубеже XIII–XIV вв.

Золотоордынцы, – как пишет Н. М. Карамзин, чтобы обеспечить лояльность и повиновение русских, в качестве заложников брали детей суздальских, тверских, нижегородских, рязанских и других князей, и удерживали их под угрозой физической расправы. К примеру, в заточении у них некоторое время находился сын тверского князя Михаила княжич Иван. В 1370 г. его выкупил на волю Великий князь московский Дмитрий, заплатив монголам 10 тыс. руб.¹

Использование аналогичных методов давления исследователь фиксируют и среди русских князей. Известны факты захвата заложников в результате междоусобных военных конфликтов за право обладания великокняжеским Владимирским столом. Так, около 1375 г., потерпев поражение от тверского князя Михаила, новгородские князья обязались уплатить дань – 12 тыс. гривен серебром. Гарантом выполнения честного слова были взяты в качестве аманатов князь Афанасий и новгородские бояре².

Практика подобных захватов в период татаро-монгольского ига применялась русскими князьями повсеместно и систематически. К удерживаемым в неволе представителям высшей знати во время «заложничества» относились гуманно и соразмерно занимаемому ими статусу, «по правилам чести». Каждый из подобных инцидентов традиционно заканчивался взаимной выгодой – поверженные платили дань, в знак подтверждения своего смирения и покорности, победители возвращали заложников, в знак своего расположения и благосклонности.

Спустя столетия преступления с захватом заложников, не утратившие своей привлекательности и практической значимости, как способ страховки военных рисков, стали совершаться повсеместно.

Сохранившийся в фондах Омского исторического архива документальный материал, свидетельствует, что с начала Первой мировой войны 1914–1918 гг. все военнослужащие германской и австрийской армии, взятые в плен русскими войсками, а также военнообязанные из числа германских и австрийских подданных, задержанные в западных губерниях России, по этапу или административным порядком высылались в Сибирь, Среднюю Азию и Дальний Восток. Последние из них, занимавшие видное положение в обществе, имевшие высокие должности и чины, попадали в категорию заложников. Из переписки Акмолинского генерал-губернатора с начальником Омского жандармского управления в марте – июле 1916 г. видно, что, например, в Омске находился один заложник – И. Р. Гольд, 1864 г. рождения, австриец, доктор медицины, городской голова г. Золотова

(Австрия), депутат национального парламента³. Существуют и другие источники, подтверждающие фаты удержания заложников. Так, в циркуляре командующего Юго-Западным фронтом генерал-лейтенанта А. И. Деникина к начальникам Приамурской, Акмолинской, Самаркандской, Курганской, Ташкентской, Тургайской и Якутской областей от 27 октября 1916 г. предписывалось «срочно препроводить в штаб фронта алфавитный список заложников...»⁴.

Продолжение эпизодичной истории «военного заложничества» находим на фронтах Великой Отечественной войны. Историки, исследовавшие роль органов безопасности Наркомата обороны СССР в войсковых и специальных операциях, фиксируют случаи захвата фашистами жителей отдельных деревень Западной Украины и Западной Белоруссии в качестве средства борьбы с партизанами. Угрожая физической расправой заложникам, немцы пытались выявить их родственников и односельчан, скрывавшихся в лесах, и с помощью их вербовки и последующего сотрудничества нанести решающий удар партизанскому движению.

«Военное заложничество» на оккупированных территориях имело и другую форму. За убийство немца подлежало удержанию и расстрелу 100, а за убийство полицейского (бывшие советские граждане, изменившие Родине) – 50 местных жителей, если виновные не были обнаружены.

«Политическое заложничество». Первые упоминания о «заложничестве» как инструменте политического нажима и устранения оппонентов встречаются в годы становления советской власти. В обстановке Гражданской войны 1918–1920 гг. руководство РСДРП(б) при помощи органов правоохраны и безопасности прибегло к апробированной ранее не раз практике захвата заложников.

Приказ наркома внутренних дел РСФСР Г. И. Петровского № 73 от 3 сентября 1918 г. гласил: «...из буржуазии и офицерства должно быть взято значительное количество заложников. При малейших попытках сопротивления должен применяться расстрел. Отделы милиции и чрезвычайные комиссии должны принять все меры к выяснению и аресту всех подозреваемых с безусловным расстрелом всех замешанных в контрреволюционной и белогвардейской работе. Тыл наших войск должен быть, наконец, окончательно очищен от всякой белогвардейщины и всех подлых заговорщиков против власти рабочего класса и беднейшего крестьянства»⁵.

Только в Пятигорске, Железноводске и Кисловодске в октябре 1918 г. были подвергнуты арестам и удержанию в качестве заложников несколько десятков представителей буржуазии и офицерства, среди них: генерал от инфантерии Н. В. Рузский, князь, гене-

рал-майор А. И. Багратион-Мухранский, князь Л. В. Шаховской, министр юстиции Н. А. Добровольский и начальник Морского генерального штаба контр-адмирал А. Б. Капнистр. Все они подлежали немедленному расстрелу при попытке контрреволюционного восстания или покушения на жизни вождей пролетариата.

21 октября 1918 г. в г. Пятигорске в ответ на убийство членов Всероссийского Центрального Исполнительного комитета Совнаркома РСФСР большевики расстреляли 59 заложников (из них: 24 генерала и контр-адмирала, министр юстиции и министр путей сообщения)⁶.

В сентябре 1919 г. после взрыва бомбы в здании московского городского комитета партии большевиков был расстрелян еще один заложник – бывший министр внутренних дел (1911–1912 гг.), позже, – министр юстиции Российской империи (1916 г.) А. А. Макаров⁷.

Не менее драматично проходила борьба органов новой власти с вооруженными отрядами под руководством А. С. Антонова. Одним из методов организованного террора регулярной Красной армии против населения Тамбовской губернии, оказывавшего содействие повстанцам, стал захват заложников. В приказе командующего 8-й армией Южного фронта (позже – командующего войсками Тамбовского района) М. Н. Тухачевского № 30 от 12 мая 1921 г. говорилось о целесообразности взятия местного населения в заложники (одиночно или целыми семьями) в качестве инструмента психологического подавления⁸. Так, 27 июня в с. Осиновка Курдюковской волости, которое, по мнению чекистов, стало «местом частого пребывания банд», из числа крестьян были взяты заложники. В ультимативной форме односельчанам было предложено выдать «бандитов» и указать места хранения оружия. По истечении двух часов, ввиду неисполнения данного требования, более 20 человек в присутствии сельского схода были расстреляны⁹.

Спустя многие годы после победы советского народа над Германией органы государственной власти столкнулись с новыми фактами захвата заложников, но уже по уголовным мотивам.

«Уголовное заложничество». В Уголовном кодексе РСФСР (1960 г.) соответствующая норма права, констатирующая состав преступления в действиях по захвату заложников, отсутствовала. Только в 1987 г. произошло ужесточение уголовной ответственности за преступления, связанные с захватом заложников. Уголовно-правовой инструментарий органов предварительного расследования и правосудия был заметно расширен с появлением в законе статьи 126¹ «Захват заложников», предусмотревшей значительные

сроки лишения свободы за совершение соответствующих преступлений (до 15 лет с конфискацией имущества)¹⁰.

8 марта 1988 г. в стране произошел очередной инцидент с захватом заложников. Члены семьи Овечкиных захватили пассажирский самолет, летевший по маршруту Иркутск – Курган – Ленинград. Угрожая взорвать самолет, они потребовали от экипажа изменить курс и следовать в ФРГ или Великобританию. В ходе переговоров с преступниками была достигнута договоренность, что самолет полетит в Финляндию. Однако по требованию правоохранительных органов он совершил посадку под Выборгом, где была задействована группа захвата (сотрудники патрульно-постовой службы милиции одного из горотделов Ленинградского облисполкома). Во время штурма Овечкины привели в действие взрывное устройство, пятеро из них покончили жизнь самоубийством, погибли три пассажира, 35 пассажиров получили ранения, сгорел самолет стоимостью более 1,5 млн руб., уничтожены личные вещи пассажиров¹¹.

Анализ этого и подобных происшествий показывает, что в подавляющем большинстве компетентные советские органы без особых церемоний с преступниками оперативно разрешали возникавшие конфликты. Короткие переговоры, штурм, ликвидация террористов, неминуемые жертвы среди заложников и доклад о выполнении поставленной задачи – вот типичный сценарий силовых операций эпохи развитого социализма.

Объяснение столь решительных и бескомпромиссных, а главное одобряемых руководством страны действий органов власти следует искать в менталитете советского общества и идеологии советского государства.

С точки зрения ментальности советских граждан наиболее коротким и эффективным путем локализации нештатных ситуаций криминального характера, и уж тем более «ситуаций заложничества», являлся «путь наименьшего сопротивления». Размышления большинства обывателей, а также некоторых профессионалов-практиков нередко были схематичны. Зачем выполнять требования террористов, если они незаконны и антинародны, а сами преступники – маргинальные элементы, психически неуравновешенные, уголовники и т. д.?

Опыт непродолжительных и безрезультатных переговоров с преступниками в СССР показывал, что руководство оперативных штабов воспринимало заложников чаще всего как «жертв обстоятельств» или «неминуемые боевые потери» еще до начала силовой операции по их освобождению. А потому главной задачей являлась скорейшая ликвидация преступников, а уж потом – освобождение заложников.

С позиции коммунистической идеологии подобные действия находили объяснение. Советский Союз был страной всеобщего процветания, благосостояния и благополучия, как следует из Конституции СССР 1977 г. Экономические, социально-политические, правовые, культурно-исторические и другие основы советской модели государства признавались лучшими в мире и противопоставлялись западным стандартам жизни. Только в нашей стране, согласно советской пропаганде, темпы роста производства и сельского хозяйства были неизменно высокими, уровень жизни трудящихся возрастал из года в год, законные интересы, права и свободы граждан неукоснительно соблюдались.

В такой стране захватов заложников не могло произойти, а если теракты все же случались (например, захваты воздушных судов с намерением преступников улететь за рубеж), они воспринимались как попытка дискредитации советского образа жизни и социалистической системы ценностей. Получая идеологический окрас, подобные инциденты рассматривались как чрезвычайные происшествия всесоюзного масштаба, в разрешении которых использовали все возможные ресурсы силовых ведомств страны. Переговоры, как правило, имитировались и были важны для оттягивания времени, а также маневра сил и средств. Об удовлетворении требований (по крайней мере, основных) бандитов в обмен на жизни заложников и речи быть не могло. В противостоянии «преступники – государство» заранее все было предрешено. Выпускать террористов из страны никто не собирался. С наступлением удобного момента начиналась кульминационная фаза операции по уничтожению преступников и освобождению людей, а точнее тех из них, кто оставался в живых. Ведь человеческая жизнь в идеологизированном государстве, которым являлся Советский Союз, имела лишь декларативную ценность.

Доминирование силового стиля поведения органов власти при разрешении ситуаций, требующих освобождения заложников, было обусловлено и дефицитом компетентных кадров по урегулированию конфликтов, а также отсутствием достаточного опыта и научно-теоретических наработок в этой области. Остальные операции по разрешению «ситуаций заложничества» в СССР не всегда были успешны. Одни из них целиком зависели от случая, другие отличались высокопрофессиональными действиями отдельных сотрудников правоохранительных органов и органов государственной безопасности, благодаря личному мужеству которых удавалось склонить преступников к отказу от противоправных действий.

Так, 3 ноября 1973 г. около 14 час. 30 мин. из московского аэропорта «Быково» поступило сообщение о том, что самолет ЯК-40,

следующий рейсом Москва – Брянск, захвачен преступниками. Они тяжело ранили одного из пассажиров и бортинженера, потребовали 2 млн долларов США или 3 млн западногерманских марок и приказали экипажу взять курс на Стокгольм. В связи с необходимостью дополнительной заправки горючим самолет совершил посадку во «Внуково» и был отведен на запасную взлетно-посадочную полосу. Группа захвата скрытно выдвинулась под фюзеляж самолета, готовая остановить преступников. В это время с командной вышки аэропорта по радио начались переговоры, в результате которых удалось освободить раненых пассажиров в обмен на передачу требуемой суммы денег. Спешно сделали «куклу», обклеив сверток бумаги 50-долларовыми купюрами, и положили ее в дипломат. С ним к самолету направился офицер милиции В. С. Скобелев. Но к этому времени преступники обнаружили засаду. В завязавшейся перестрелке погиб один из них, остальные сдались. Никто из пассажиров не пострадал.

18 апреля 1990 г. в самолете, следовавшем по маршруту Москва – Ленинград, неизвестный потребовал совершить посадку в аэропорту г. Каунаса и организовать ему встречу с председателем Верховного Совета, угрожая при этом взрывом воздушного судна с 76 пассажирами на борту. После посадки в Каунасе и непродолжительных переговоров неизвестный был задержан.

В 19 августа 1990 г. группа заключенных, этапировавшихся из СИЗО г. Нерюнгри в одну из ИТК г. Якутска, захватили самолет ТУ-154, на борту которого было 7 членов экипажа и 85 пассажиров. Преступники решили вернуться в аэропорт г. Нерюнгри и добиться освобождения из-под стражи одного из своих подельников. В начавшихся переговорах с преступниками участвовали начальник местного горотдела КГБ СССР С. Шестаков и командир нерюнгринского авиаотряда В. Гончук. Заключенные требовали оружие и бронежилеты. В результате профессиональных действий переговорщиков удалось освободить женщин, детей и больных. Было достигнуто согласие об освобождении и других заложников, оставшихся на воздушном судне, но оно было сорвано неумелой работой переговорщика генерала милиции Журавского. В итоге самолет удалось угнать в Пакистан.

В дальнейшем практически во всех случаях захвата воздушных судов с преступниками велись переговоры, подтвердившие свою эффективность. Например, в декабре 1990 г. 23-летний рабочий Герасимов успешно пронес самодельное взрывное устройство на борт ТУ-154, выполнявший рейс Ленинград – Мурманск. Спустя час после взлета самолета, на борту которого находились 120 пассажиров и 7 членов экипажа, воздушный пират через бортпроводника передал записку пилотам с требованием следовать в Швецию, в про-

тивном случае угрожал взрывом. В процессе переговоров удалось освободить всех пассажиров, а через полтора часа группа захвата обезвредила преступника¹².

Весьма распространенными в советское время были случаи захвата заложников в следственных изоляторах, лечебно-трудовых профилакториях и исправительно-трудовых учреждениях. В 1986–1990 гг., по данным А. Т. Лоскутова¹³, было совершено 160 таких преступлений, в которых участвовало 635 осужденных и заключенных под стражу, было захвачено 347 заложников. В ходе 80 силовых операций по их освобождению погибли два заложника, три сотрудника службы исполнения наказаний и 50 преступников.

Исследования показывают, что захват заложников и другие действия, дезорганизующие работу мест лишения свободы, являются следствием многих причин, а именно: недостатков самой системы работы учреждений исполнения наказания, упущений в работе администраций, сложных взаимоотношений в среде заключенных, террора со стороны разного рода «авторитетов», стремления выйти на свободу. Инициаторами преступных действий зачастую являлись рецидивисты, неоднократно судимые, отрицательно зарекомендовавшие себя заключенные.

23 февраля 1990 г. в СИЗО-1 («Кресты») г. Санкт-Петербурга 7 подследственных во время прогулки захватили двух контролеров. Они выдвинули требования: 2 автомата, 4 пистолета, гранаты, автомобиль и самолет. Переговоры, проводившиеся сотрудником ОМОН, успеха не дали. В результате начавшегося штурма преступники были нейтрализованы, один заложник убит.

14 августа 1990 г. работники магазина одной из исправительно-трудовых колоний Тульской области после продажи товаров осужденным собирались домой. Как только они открыли дверь, двое осужденных втолкнули женщин в магазин и забаррикадировались там, потребовав предоставить им автомашину, 2 автомата с патронами, гранаты, рацию, водку и дать возможность беспрепятственного выезда с территории колонии.

В переговоры с преступниками вступили сотрудники учреждения, чуть позже прибыли исполняющий обязанности начальника УВД Тульской области, первый заместитель прокурора области, представители органов госбезопасности и внутренних войск МВД СССР. Все попытки убедить заключенных отказаться от задуманного ни к чему не привели. Не помогли ни уговоры родственников, ни просьбы и увещания священнослужителей местной Сергиевской церкви. Пришлось применить оружие. Преступники были убиты, женщины освобождены.

Накопленный за советский период в истории «заложничества» практический опыт подсказывал, что разговаривать с преступниками, удерживающими заложников, отвечая угрозами на угрозы, насилием на насилие, уже нельзя. Сотрудники силовых ведомств были вынуждены в реальных ситуациях набирать коммуникативный опыт. В обстановке остроконфликтных диалогов им удавалось склонять оппонентов к компромиссу.

В завершение подчеркнем, что многовековая история «заложничества» (раскрытая на российском примере) возымела широкомасштабный характер. Не зная ни естественных преград, ни искусственных границ, акты военного, политического и уголовного террора с захватом заложников стали реалиями общественной жизни русского и советского государства. Но несмотря на это, осознания важности и первоочередности использования переговорщиков для безнасиленного выхода из «ситуаций заложничества» не произошло. Переговорщиков рассматривали в качестве инструмента для маневра сил, а не спасения жизней и здоровья заложников.

¹ Карамзин Н. М. Предания веков: сказания, легенды, рассказы из «Истории государства Российского» / под ред. Г. П. Макогоненко. М., 1988. С. 344.

² Там же. С. 300, 302, 307.

³ Государственный архив Омской области. Ф. 270. Оп. 1. Д. 653. Л. 397, 398.

⁴ Там же. Л. 400.

⁵ Ежедневник ВЧК. 1918. № 1. С. 11.

⁶ Красный террор в годы Гражданской войны. По материалам особой следственной комиссии по расследованию злодеяний большевиков / под ред. Ю. Г. Фельштинского, Г. И. Чернявского. М., 1994. С. 13–16.

⁷ Зверев В. О., Караваев А. Ф. Переговоры с преступниками в условиях захвата заложников: исторические и психологические аспекты. Омск, 2010. С. 21.

⁸ Государственный архив Тамбовской области. Ф. Р–4049. Оп. 1. Д. 1. Л. 381 об.

⁹ Там же.

¹⁰ Уголовный Кодекс РСФСР (с изменениями и дополнениями по состоянию на 1 августа 1994 г.). М., 1994. С. 88–89.

¹¹ Таранченко В. Штурм: урок мужества и цена ошибок // Советская милиция. 1988. № 7. С. 32.

¹² Илларионов В. П. Переговоры с преступниками. М., 1993. С. 32.

¹³ Лоскутов А. Т. Пресечение захвата заложников // Социалистическая законность. 1991. № 12. С. 37.



С. А. ЛУКЬЯНОВ,

*профессор кафедры государственных и гражданско-правовых
дисциплин Московского областного филиала
Московского университета МВД России им. В. Я. Кикотя,
доктор юридических наук
E-mail: lukjanova.ira@mail.ru*

Формирование системы полицейского надзора в отношении старообрядцев в Российской империи

В статье анализируется процесс формирования системы полицейского надзора в отношении старообрядцев в Российской империи в XVIII – начале XX в.

Старообрядцы, «раскол», полицейский надзор, контрольно-надзорная функция, вероисповедная политика, веротерпимость.

На протяжении своей истории полицейские органы Российской империи осуществляли борьбу с религиозными преступлениями. Основными субъектами религиозных преступлений являлись старообрядцы и сектанты. Длительное время светская и церковная власть не разделяли старообрядчество и сектантство, обозначая их единым понятием «раскол». Лишь в первой половине XIX в. в результате проведенных Министерством внутренних дел религиозно-исследовательских исследований была создана светская классификация русского старообрядчества и сектантства, которой предусматривалась их дифференциация по степени «вредности». «Расколом» стало именоваться «поповское» и «беспоповское» старообрядчество, а сектантство обозначалось термином «ересь».

С момента церковного раскола в отношении последователей «старой веры» власть применяла жесткие карательно-репрессивные меры. «Указными статьями о раскольниках» от 7 апреля 1685 г. были введены понятия «упорный раскол», «сворачивание в раскол», «укрывательство раскола» как тяжкие религиозные преступления, предусматривавшие церковные и светские виды наказаний, от епитимий до смертной казни¹.

Отношение к «расколу» со стороны государства не было стабильно негативным, оно диктовалось соображениями внутренней и внешней политики. В первые десятилетия царствования Петра I правительство достаточно лояльно относилось к старообрядцам, привлекая их к решению ряда социально-экономических задач государства: «Занятый исключительно разрешением вопросов государственных, стремившийся к осуществлению излюбленной им и широко задуманной мысли сближения своего народа и государства с Европой, Петр Великий в начале своего царствования не обращал особого внимания на раскольническое движение и не придавал ему никакого серьезного значения»². Царю удалось достичь взаимовыгодного компромисса с «выговскими раскольниками», что способствовало успешному освоению Олонецкого края, и в старообрядчестве сложился достаточно лояльный по отношению к власти «поморский толк»³.

Однако с ростом сопротивления реформам отношение к «расколу» со стороны петровского правительства ужесточалось. Даже «простая» принадлежность к «расколу» стала рассматриваться как государственное преступление наравне с делами о заговорах и государственной измене: «...дела о раскольниках в глазах Петра тоже в сильной мере носили окраску дел государственных»⁴. Указом от 8 февраля 1716 г. была введена обязательная регистрация «раскольников» с установлением для них «двойного подушного оклада». Реализация указа породила новое явление – «потаенный раскол», поскольку старообрядцы уклонялись от регистрации и уплаты налогов. Поэтому «раскольнические сборы» в 1722 г. были сравнительно успешно проведены лишь в Москве, Новгороде, Пскове и в Нижегородской губернии. Статистические сведения о численности старообрядцев оказались абсурдны: в Москве насчитали 5 629 «записных раскольников», а по всей Сибири – всего 23 человека⁵. Всего же для уплаты двойного «подушного оклада» было поставлено на учет 14 043 старообрядца (7 264 женщины и 6 779 мужчин), что никак не соответствовало реальному количеству старообрядцев⁶.

Указом от 17 февраля 1718 г. предусматривалась обязательная процедура принесения причащающимся проклятия всех «толков» и «согласий» старообрядчества, а священники обязывались вести учет и выявление старообрядцев. Указом от 22 февраля 1722 г. зарегистрированным

«раскольникам» в целях «посрамления» предписывалось ношение особой одежды: «...зипун со стоячим клееным козырем, ферязин однорядка с лежащим ожерельем... платье опашень и шапки рогатые». Указом от 8 апреля 1722 г. чиновникам запрещалось принимать челобитные от старообрядцев, нарушающих эту установленную форму одежды. Выявленных «потаенных» старообрядцев, уклонявшихся от регистрации, предписывалось «отправлять к светским командирам для отсылки в каторгу». Для материального стимулирования духовенства в «открытии» «потаенного раскола» с 1722 г. приходским священникам разрешалось взимать с каждого выявленного старообрядческого двора по гривне с души в год, а также по гривне с новорожденного, женившегося и погребенного старообрядца⁷.

К выявлению «раскола» привлекалась политическая полиция, в Тайной канцелярии было создано специальное подразделение – «канцелярия ведомства господина Плещеева»⁸. Сыщики Тайной канцелярии Зиновьев, Коптелов и Ржевский в течение нескольких лет выявили несколько десятков тысяч старообрядцев, уклонявшихся от регистрации⁹.

С учреждением Синода Петр I обозначил статус «раскольников» как «лютых неприятелей и государству и государю зло мыслящих». Регламент Духовной Коллегии предписывал духовенству ведение учета старообрядцев. Старообрядческие браки в соответствии с указом Синода 1722 г. расценивались как «блуд» и не признавались законными, что влекло серьезные юридические последствия в сфере реализации семейных и гражданских прав, связанных с признанием законности рождения и наследования¹⁰.

Основной объем деятельности по исполнению указов по «расколу» в тот период возлагался на Синод. В документах, регламентирующих деятельность полиции, об обязанностях по борьбе с «расколом» конкретно не говорилось. Однако широкий круг полицейских функций и полномочий предполагал ее участие в данной деятельности. Как известно, Пунктами, данными Санкт-Петербургскому генерал-полицеймейстеру от 25 мая 1718 г., предписывалось «хватать и допрашивать... всех гулящих и слоняющихся людей». К таковым могли относиться и уклоняющиеся от регистрации «потаенные раскольники» и проповедники «раскола», ведущие, как правило, «страннический» образ жизни. Уставом Главного Магистрата от 16 января 1721 г. предусматривалось, что полиция «споспешествует в правах и в правосудии, рождает добрые порядки и нравоучения»¹¹. Это также предполагало осуществление полицией контроля за религиозной жизнью населения, а следовательно – выявление и пресечение всего, что угрожало «добрым гражданским порядкам».

В провинциях на тот момент функции борьбы с «расколом» возлагались на губернские и воеводские канцелярии. В сельской местности, согласно указу от 20 ноября 1723 г., все вотчинники и помещики обязывались наблюдать за тем, чтобы «поблизости поместий и сел в лесах не было раскольнических скитов и пустыней», выявлять склонных к самосожжению, брать их «под крепкий караул» и увещать через священников¹².

В петровскую эпоху «раскол» был юридически признан как социальное явление маргинально-криминального характера, а старообрядцы получили особый социально-правовой статус¹³. Наряду с карательно-репрессивной функцией в деятельности полицейских органов по борьбе с «расколом» начинает формироваться контрольно-надзорная функция. Она предполагала достаточно широкий круг полицейских мероприятий:

- совместно с церковными властями выявление и регистрация «раскольников» с целью взимания двойного «подушного оклада»;
- пресечение старообрядческой пропаганды и противодействие распространению «раскола»;
- предупреждение и выявление религиозных и иных преступлений в старообрядческой среде.

Особое внимание обращалось на предупреждение и пресечение такого явления, как массовые суициды старообрядцев, получившее широкое распространение со второй половины XVII в.¹⁴

Характер вышеуказанных мер полицейского надзора в отношении старообрядчества менялся в сторону смягчения или ужесточения в зависимости от расширения или сужения границ веротерпимости. Контрольно-надзорные меры в отношении «раскола» чередовались с репрессивно-карательными. Это, как правило, определялось личной точкой зрения монарха на вопросы веротерпимости в вероисповедной государственной политике.

При ближайших преемниках Петра I вероисповедная политика в отношении старообрядцев носила преимущественно карательно-репрессивный характер. Так, в 1730 г. в качестве наказания за «сворачивание в раскол» была принята ссылка на галеры навечно с «отображением в казну всего движимого и недвижимого имущества»¹⁵. Манифестом императрицы Анны Иоанновны от 17 марта 1730 г. Синоду было дано указание об обращении в православие народов, «которые не знают христианского закона, также раскольников, невежеством своим противящихся святой церкви»¹⁶. Реализация положений манифеста была поручена полицейской «экспедиции» Квашнина-Самарина, направленной в 1730–1738 гг. в «раскольнические» регионы страны. Карательные меры озлобили «раскольников», поро-

див среди них новые негативные по отношению к власти «толки» и «согласия», последовала серия самоожжений старообрядцев¹⁷. В 1733 г. полицию обязали отыскивать и направлять в Синод всех, «державших священнодействовать без посвящения». В 1734 г. был наложен полный запрет на строительство старообрядческих храмов и часовен «нигде, никому на новых и старых местах». В 1735 г. издано предписание о направлении полицией в «раскольническую контору» ежегодных ведомостей о «раскольниках и бородачах»¹⁸.

В царствование Елизаветы Петровны была проведена новая перепись старообрядцев, согласно которой по стране числилось 36 842 старообрядца (17 296 мужчин и 19 546 женщин)¹⁹. В 1745 г. старообрядцам было запрещено именовать себя «староверами», «скитскими общежителами», «пустынно-жителями», а в случае отлучек с места жительства предписывалось обязательное получение паспорта в полиции. В том же году был запрещен допуск старообрядцев к свидетельству по делам о православных в суде²⁰.

Изменение общественно-политической ситуации во второй половине XVIII в. повлияло на формирование принципиально нового взгляда на русское религиозное диссидентство и вопросы веротерпимости в России. В первый же год царствования Екатерина II на практике применила сформулированные впоследствии принципы «полной терпимости» в отношении старообрядцев. Указ от 14 декабря 1762 г. предусматривал возвращение в Россию бежавших за границу старообрядцев и предоставление им казенных земель для расселения не только в Сибири, но и в ряде центральных губерний с обещанием, что «ни от кого никакого притеснения чинимо не будет». Отменялось обязательное ношение «раскольниками» установленной формы одежды и объявлялась свобода выбора старообрядцами податного состояния. Манифестом 3 марта 1764 г. был снят «двойной подушный оклад» со старообрядцев, которые «лишь крестятся двоеперстием, но православного храма и священников и таинств не чуждаются»²¹. В 1769 г. было разрешено при недостатке доказательств по «тяжебным делам» допускать старообрядцев к присяге и свидетельству «буде они люди неподозрительные»²². Вместе с тем для старообрядцев вводились новые ограничения, в 1774 г. были изданы правила об увещании старообрядцев к возвращению их в православие и наказании «упорных», а «сотским» и «десятским» сельской полиции вменялось в обязанность «наблюдение, чтобы в селениях не было раскольнических ересей и развратников от православия»²³.

Часть старообрядцев сумела использовать послабления со стороны власти. В Москве во время эпидемии чумы в местах захоронения старообрядцев бесконтрольно возникли два места компактного полу-

легального проживания старообрядцев: «беспоповцев» – на Преображенском кладбище, «поповцев» – на Рогожском кладбище. При этом основатель «беспоповской» общины купец И. А. Ковылин использовал систематический подкуп московских полицейских чиновников для создания своего «богадельного дома»²⁴. В последующем московские общины старообрядцев смогли полностью легализоваться.

В 1782 г. Екатерина II освободила всех старообрядцев от уплаты «двойного подушного оклада», а в 1785 г. им было разрешено избираться на общественные должности в городах²⁵. Одновременно были приняты меры к организации полицейского надзора за внутренней жизнью старообрядческих общин. В Уставе благочиния, или полицейском от 8 апреля 1782 г. содержался ряд норм, возлагавших на городские полицейские управы: контроль и надзор за городскими «обществами» путем рассмотрения вопросов об их регистрации, строительства культовых сооружений, проведения общественных богослужений и т. д.²⁶

Политика «полной терпимости» в отношении старообрядчества была продолжена правительством Павла I, который неоднократно демонстрировал либерализм и снисходительность к старообрядцам, повелевая губернаторам отнестись к ним «ласково, с доброохоотством и человеколюбием»²⁷.

Царствование Александра I стало «золотым веком русского раскола». До 1816 г. как старообрядцы всех «толков» и «согласий», так и сектанты практически не подлежали какому-либо серьезному преследованию со стороны власти²⁸. Но выявленные многочисленные факты противоправной деятельности старообрядцев и сектантов повлияли на ужесточение вероисповедной политики в отношении «раскола». Так, 11 апреля 1820 г. последовало распоряжение министра внутренних дел об установлении полицейского надзора за «беспоповцами» «федосеевского толка». Полиции предписывалось «следить за всем, что обнаруживается противозаконного в секте..., чтобы проживающие в их обществах имели паспорта и занимались честным ремеслом..., беспаспортных, бродяг и беглых задерживать..., молодые женщины должны быть разосланы в дома родителей из общественных домов..., строго наблюдать за последствиями незаконного рождения детей, за подкидыванием их и убийством..., следить, чтобы домовладельцы раскольники объявляли о прибывших к ним, о их занятиях; полиция обязана была иметь именной список всех членов общины и ежемесячно перепроверять его»²⁹. Данное распоряжение необходимо рассматривать как первый документ, достаточно детально регламентирующий полицейский надзор за внутренней жизнью религиозных общин.

Николай I видел в распространении старообрядчества непосредственную угрозу государственной безопасности: «Отношение Правительства к расколу в царствование Императора Николая Павловича определяется основным взглядом, по которому русский раскол не есть народная религия, не есть какое-либо христианское исповедание, а отступничество от Православной веры, и потому он выходит из пределов веротерпимости. В силу такого взгляда, правительство не признавало за расколом юридического бытия и если еще предоставляло расколу уже существующему доживать свой век, то в следующем поколении не желало знать ни раскола, ни раскольников»³⁰. Для борьбы со старообрядчеством и сектантством в «раскольнических» губерниях создавались секретные совещательные комитеты по делам раскола, в которые входили губернатор или вице-губернатор, глава епархии, управляющий губернской палатой государственных имуществ и жандармский штаб-офицер³¹. В 1842–1853 гг. была проведена мощная кампания, направленная на полную ликвидацию «раскола»³². Однако эта репрессивно-карательная кампания не имела положительного эффекта. В 1842–1850 гг. в православие и «единоверие» обратилось только 31 432 старообрядца³³. Но даже приблизительные подсчеты свидетельствовали, что на тот момент в Российской империи количество старообрядцев составляло не менее трех миллионов человек³⁴. Правительственные мероприятия встречали открытое сопротивление со стороны «раскольников» и спровоцировали возникновение новых «толков» и «согласий» в старообрядчестве³⁵.

Правительством Александра II были предприняты меры к расширению границ веротерпимости в отношении старообрядцев. Упор был сделан на «предварительное глубокое и всестороннее изучение самого раскола и постепенное подавление его путем народного просвещения»³⁶. Созданное в 1853 г. Особое секретное управление по делам о раскольниках направило в регионы «статистические экспедиции», состоящие из «чиновников по особым поручениям для дел раскольничьих». В Поволжье была отправлена экспедиция во главе с П. И. Мельниковым, к работе были привлечены известные специалисты В. И. Даль и Н. И. Надеждин. На основе собранных материалов П. И. Мельниковым был подготовлен «Отчет о современном состоянии раскола»³⁷. В представленном императору в ноябре 1855 г. министром внутренних дел С. С. Ланским докладе содержались выводы о бесперспективности дальнейшего продолжения репрессивной политики в отношении «раскола». В докладе указывалось, что коренной причиной «раскола» «было невежество народной массы, особенно женщин, а косвенными причинами являлись

такие факты, как... ненависть к Православию, питаемая недостатками духовенства, малочисленность церковей и священников, бездельность и злоупотребление полицией»³⁸. Эти выводы повлияли на коренное изменение вероисповедной политики в отношении старообрядчества.

Созданный в 1864 г. при МВД Особый временный комитет для разработки нового законодательства по «расколу» под председательством графа К. И. Палена разработал и внес изменения в разделение всех сект и «толков» «раскола» по степени их «вредности» на основе проведенных научных исследований³⁹. «Менее вредным сектам», под которыми подразумевались в основном общины «поповского» старообрядчества, и части «беспоповцев» предоставлялись определенные права и преимущества⁴⁰. Особым временным комитетом были разработаны утвержденные 19 апреля 1874 г. «Правила метрической записи браков, рождения и смерти раскольников», установившие новую процедуру регистрации полицией актов гражданского состояния старообрядцев⁴¹. Данные правила стали долговременной нормативной основой созданной системы полицейского надзора в отношении старообрядцев. В последней четверти XIX в. в них вносились изменения в сторону ужесточения контрольно-надзорных мер. Это было связано с сужением границ веротерпимости в отношении русского «иноверия» под влиянием обер-прокурора Синода К. П. Победоносцева. В частности, 19 марта 1883 г. Советом министров министру внутренних дел предоставлялись особые полномочия по применению репрессивно-карательных мер к старообрядцам⁴².

В ходе вероисповедной реформы начала XX в. границы веротерпимости в отношении русского старообрядчества были кардинально расширены. Указом «Об укреплении начал веротерпимости» от 17 апреля 1905 г. «старообрядческие согласия» приравнивались в правах к «инославным» исповеданиям и были переданы под контроль Департамента духовных дел МВД. Надзор со стороны Департамента полиции в полной мере сохранялся в отношении сектантов, которые также получили возможность легализации при условии государственной регистрации. Однако охранные отделения Департамента полиции МВД осуществляли негласное наблюдение за съездами старообрядцев и некоторыми общинами «беспоповцев», пополняя полученными сведениями литературные дела, заведенные на ряд направлений старообрядчества⁴³. Устав благочиния и безопасности 1916 г. предусматривал ответственность за распространение «ересей» и «расколов». Нормы отделения четвертого Устава обязывали светские и церковные власти выявлять и пресекать несанкционированные отклонения от православия⁴⁴.

По сути, полицейский надзор в отношении старообрядцев сохранялся до ликвидации Департамента полиции МВД 11 марта 1917 г. и принятия 20 марта 1917 г. постановления Временного правительства «Об отмене вероисповедных и национальных ограничений»⁴⁵.

¹ Попов А. В. Суд и наказания за преступления против веры и нравственности по русскому праву. Казань, 1904. С. 95–96.

² Обзор мероприятий Министерства Внутренних Дел по расколу с 1802 по 1881 год. Издание Департамента Общих Дел 1903 г. СПб., 1903. С. 6–7.

³ Рындзюнский П. Г. Церковь в дворянской империи (XVIII в.) // Русское православие: вехи истории. М., 1989. С. 268–272.

⁴ Веретенников В. В. История Тайной канцелярии петровского времени. СПб., 1881. С. 170.

⁵ Третьякова Н. В. Социально-правовой статус старообрядчества в дореформенной и пореформенной России // Вопросы истории СССР. М., 1972. С. 480–484.

⁶ Рындзюнский П. Г. Церковь в дворянской империи (XVIII в.)... С. 267.

⁷ Обзор мероприятий Министерства Внутренних Дел по расколу с 1802 по 1881 год. С. 9–10.

⁸ Веретенников В. И. История Тайной канцелярии петровского времени... С. 58–60.

⁹ Третьякова Н. В. Социально-правовой статус старообрядчества в дореформенной и пореформенной России. С. 483.

¹⁰ Попов А. В. Суд и наказания за преступления против веры и нравственности по русскому праву. С. 215, 402.

¹¹ Полиция Российской империи: монография / А. В. Борисов, А. Я. Малыгин, Р. С. Мулукаев. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2013. С. 45–46.

¹² Третьякова Н. В. Социально-правовой статус старообрядчества в дореформенной и пореформенной России. С. 331.

¹³ Попов А. В. Суд и наказания за преступления против веры и нравственности по русскому праву... С. 213.

¹⁴ Сапожников Д. И. Самосожжение в русском расколе (со второй половины XVII в. до конца XVIII в.): Исторический очерк по архивным документам. М., 1891. С. 8–16.

¹⁵ Обзор мероприятий Министерства Внутренних Дел по расколу с 1802 по 1881 год. С. 15.

¹⁶ ПСЗРИ. Собрание первое. Т. VIII. № 5531.

¹⁷ Рындзюнский П. Г. Церковь в дворянской империи (XVIII в.)... С. 272–273.

¹⁸ Обзор мероприятий Министерства Внутренних Дел по расколу с 1802 по 1881 год. С. 15–17.

¹⁹ Рындзюнский П. Г. Церковь в дворянской империи (XVIII в.)... С. 302.

²⁰ Обзор мероприятий Министерства Внутренних Дел по расколу с 1802 по 1881 год. С. 18–19.

²¹ Третьякова Н. В. Социально-правовой статус старообрядчества в дореформенной и пореформенной России... С. 486.

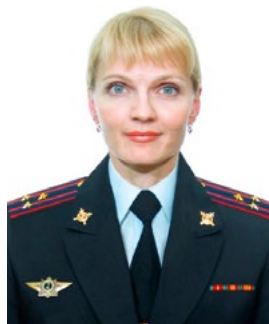
²² Обзор мероприятий Министерства Внутренних Дел по расколу с 1802 по 1881 год. С. 27.

²³ Обзор мероприятий Министерства Внутренних Дел по расколу с 1802 по 1881 год... С. 25–26.

²⁴ Рындзюнский П. Г. Церковь в дворянской империи (XVIII в.)... С. 303.

²⁵ Обзор мероприятий Министерства Внутренних Дел по расколу с 1802 по 1881 год. С. 26.

- ²⁶ Российское законодательство X–XX вв. Т. 5. М., 1987. С. 373–375.
- ²⁷ *Успенский Д. И.* Россия в царствование Павла I / Три века. Россия от смуты до нашего времени. Т. 5. М., 1994. С. 106.
- ²⁸ *Адрианов С. А.* Министерство Внутренних Дел. Исторический очерк (1802–1901). СПб., 1902. С. 92.
- ²⁹ *Веденский С.* Исторический очерк раскола, старообрядчества и сектантства в Симбирской губернии. Симбирск, 1907. С. 18–19.
- ³⁰ *Адрианов С. А.* Министерство Внутренних Дел. Исторический очерк (1802–1901). С. 93.
- ³¹ Собрание постановлений по части раскола. Лондон, 1863. С. 321.
- ³² *Там же.* С. 257–447.
- ³³ *Варадинов Н.* История Министерства внутренних дел. Ч. 3. СПб., 1863. С. 472–473.
- ³⁴ *Милюков П. Н.* Очерки по истории русской культуры. М., 1994. Т. 2. С. 200.
- ³⁵ *Миловидов В. Ф.* Старообрядчество и социальный прогресс. М., 1983. С. 54–55.
- ³⁶ Обзор мероприятий Министерства Внутренних Дел по расколу с 1802 по 1881 год. С. 182.
- ³⁷ *Усов С. С.* Павел Иванович Мельников (Андрей Печерский), его жизнь и литературная деятельность // Полное собрание сочинений П. И. Мельникова (Андрея Печерского). СПб., М.: М. О. Вольф. Т. 1. 1897. С. 107, 146.
- ³⁸ *Адрианов С. А.* Министерство Внутренних Дел. Исторический очерк (1802–1901). С. 96.
- ³⁹ Исторический обзор деятельности Комитета министров. Том третий. Часть II. СПб., 1902. С. 272–273.
- ⁴⁰ *Третьякова Н. В.* Социально-правовой статус старообрядчества в дореформенной и пореформенной России... С. 495.
- ⁴¹ Правила о метрической записи браков, рождения и смерти раскольников, инструкция чинам Полицейских управлений по этому предмету. Симбирск, 1876.
- ⁴² ГАРФ. Ф. 730. Оп. 1. Д. 360. Л. 3–12.
- ⁴³ ГАРФ. Ф. 102. Оп. 1912. Д. 132.; Оп. 1913. Д. 85.
- ⁴⁴ Устав благочиния и безопасности // СЗРИ. Т. XIV. Пг., 1916. С. 12–14.
- ⁴⁵ Собрание узаконений и распоряжений правительства, издаваемое при правительственном Сенате. Пг. март 1917. № 70. С. 400.



Т. Г. ЛЯСОВИЧ,

доцент кафедры социально-экономических и гуманитарных дисциплин Ленинградского областного филиала Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат юридических наук, доцент
E-mail: vyaznikova@mail.ru

Полиция как субъект обеспечения государственной безопасности в Российской империи (1825–1855 гг.)

В статье исследуется роль полиции Российской империи как субъекта обеспечения государственной безопасности в Российской империи в период правления императора Николая I (1825–1855 гг.), условия и обстоятельства ее создания, законодательные акты, регламентировавшие ее деятельность, ее структура и функции. Автор приходит к выводу, что основной задачей III Отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии (далее – СЕИВК) как специального многофункционального полицейского органа стало обеспечение государственной безопасности в условиях абсолютной монархии. III Отделение СЕИВК стало неотъемлемой частью государственного аппарата и оплотом личной власти императора Николая I.

Полиция Российской империи, государственная безопасность, III Отделение Собственной Его Императорского Величества канцелярии, самодержавие, полицейское государство, политическая полиция, тайная полиция, борьба с терроризмом.

В сложных современных условиях обострения военно-политической обстановки у государственных границ России, отстаивания ею своих национальных интересов и борьбы с международным терроризмом особую актуальность на всех уровнях обретают вопросы обе-

спечения государственной безопасности. Необходимость комплексного подхода к ее обеспечению возлагает новые задачи на правоохранительные органы Российской Федерации, в т. ч. и на полицию.

На протяжении всего периода своего существования полиция Российской империи успешно выполняла поставленные задачи, в т. ч. и в рассматриваемой сфере, вплоть до 1917 г., когда в результате Февральской революции «имперская» вертикаль власти оказалась разрушенной, а полиция – упраздненной¹.

Одним из наиболее важных направлений деятельности российской полиции на протяжении всего «имперского» периода было обеспечение стабильности государственного строя – абсолютной монархии, что в рамках современной на тот момент официальной государственно-правовой доктрины отождествлялось с понятием «государственная безопасность».

Период правления императора Николая I (1825–1855 гг.) в этом отношении является знаковым: в это время государственный строй был нерушим, а доминирующей идеей в законодательстве второй четверти XIX в. стала идея самодержавия. Особый вклад в сохранении «незыблемых» устоев российского абсолютизма в «николаевский период» внесла российская полиция, особенно – полиция политическая, созданная императором для борьбы с революционными проявлениями и инакомыслием, которые стали в рассматриваемый исторический период синонимами слов «терроризм», «мятеж», «государственная измена». «Имперская» политическая полиция – III Отделение Собственной Его Императорского Величества канцелярии, деятельность которой в советское время массово подвергалась критике, сейчас вполне может являться олицетворением честного выполнения своих обязанностей, символом патриотизма и преданности государю и государству. Эта сторона деятельности политической полиции Российской империи, с нашей точки зрения, привлекательна и сегодня и заслуживает всестороннего изучения. Однако, безусловно, есть множество и других сторон «деяний» печально известного в народе III Отделения и его «голубых мундиров». Это – и преследование по политическим и религиозным мотивам, и превышение полномочий, и заведомо ложные обвинения невиновных, и «фабрикование» дел в целях укрепления своего статуса перед государем, а также в целях устранения «конкурентов» в лице других силовых ведомств. Эта сторона деятельности политической полиции Российской империи также небезынтересна и требует повсеместного исследования в целях формирования положительного образа полиции в сознании населения,

а также формирования системы морально-нравственных ценностей полицейских в современной России, совершенствования их нравственного облика².

Создание специальных органов обеспечения государственной безопасности – политической полиции в период правления императора Николая I предварили события первой четверти XIX в. Реформы государственного аппарата 1802–1811 гг. (министерская реформа, создание Государственного совета, полицейская реформа и создание Министерства полиции), Отечественная война 1812 г., буржуазные революции и восстания в Западной Европе и на Балканах привели российское правительство к мысли о необходимости укрепления государственной безопасности, защите как внутриполитических, так и внешних интересов Российского государства. Решение вопроса усматривалось через создание специальных органов обеспечения государственной безопасности – политической полиции. Так, 3 июля 1826 г. было создано III Отделение Собственной Его Императорского Величества канцелярии³.

В «николаевскую эпоху» подразумевалось, что государственная безопасность включает в себя две составляющие: безопасность внутренняя и безопасность внешняя. И если внешний враг – Наполеон Бонапарт был побежден и опасений более не вызывал, то наибольшую опасность, с точки зрения правительства, теперь представлял внутренний враг – революция и инакомыслие. Таким образом, под внутренней безопасностью во второй четверти XIX в. понималось отсутствие какой-либо оппозиции власти или иного негативного воздействия на нее. Достижение поставленной задачи предполагалось поддерживать путем усиления полицейского надзора за всеми слоями общества и жестким подавлением любых оппозиционных проявлений. Для этого намеревались использовать как старую полицейскую службу в центре и на местах, так и новые специальные органы политической полиции во главе с Александром Христофоровичем Бенкендорфом⁴.

III Отделение представляло собой спецслужбу с широчайшей сферой ответственности. По сути, это была и политическая полиция, и орган по борьбе с коррупцией, и разведка, и контрразведка, и ведомство по принятию жалоб на действия органов государственной власти. Примечательно, что, вводя высшую политическую полицию в состав своей личной канцелярии, император подчеркивает ее особый статус и значимость при решении государственных вопросов.

В качестве общих принципов деятельности высшей политической полиции обозначались: строгая централизация; четкая органи-

зация и взаимодействие всех звеньев – в центре и на местах, благонадежность кадров; ширина территории охвата, т. е. рассредоточение по всей территории Российской империи.

Основной целью деятельности III Отделения должно было стать «предупреждение и отстранение всякого зла»; в силу чего следовало «обратить внимание на беспорядки и закону противные поступки во всех частях управления», «наблюдать, чтоб спокойствие и права граждан не могли быть нарушены чьей-либо личной властью или преобладанием сильных лиц, или пагубным направлением людей злоумышленных», а также «внимать гласу страждущего человечества и защищать беззащитного и безгласного гражданина»⁵.

Новое ведомство по вполне логичным соображениям не вызвало симпатий у населения хотя бы в силу того, что его сотрудники активно вмешивались в абсолютно все сферы жизни общества, а также в частную жизнь подданных.

За III Отделением был законодательно закреплён широкий круг полномочий: выявление фальшивомонетчиков, контрабандистов и корчемников; наблюдение за перемещением иностранцев; наблюдение за общественным мнением и различными общественными объединениями; контроль цензурного ведомства; сбор и систематизация сведений обо всех происшествиях в государстве; сбор сведений о числе сект и расколов; высылка и размещение людей подозрительных и вредных и многое другое⁶.

У III Отделения был мощный силовой инструментарий – многочисленный Корпус жандармов (от франц. *gendarmérie* – люди оружия), подчинённый непосредственно А. Х. Бенкендорфу. Большую роль сыграл также начальник штаба Корпуса жандармов – Л. В. Дубельт, проработавший в III Отделении двадцать один год. Современники отмечали его ум, харизматичность и исключительное усердие в службе.

Следует также подчеркнуть, что III Отделение, помимо выполнения своих основных задач, стало и специальной структурой личного осведомления Государя-императора обо всем, что происходит в стране, инструментом его личного надзора за порядком и за поведением как администрации, так и обывателей⁷.

Таким образом, очевидно, что III Отделение Собственной Его Императорского Величества канцелярии, образованное 3 июня 1826 г. в соответствии с указом императора, сыграло особую роль в обеспечении государственной безопасности Российской империи в 1825–1855 гг. Эта структура обладала широкими полномочиями. Главной ее задачей считалась охрана существующих порядков и пресечение любых попыток изменить самодержавный

строй. Кроме того, данное отделение должно было бороться со злоупотреблениями и должно было «защищать слабых от притеснений сильных»⁸, что обусловило его особый, привилегированный статус в системе органов государственного управления.

¹ *Вязникова Т. Г.* Реформы местного самоуправления в России: концепция Временного правительства (историко-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2002. С. 171.

² *Дубнякова А. И.* Образ сотрудника полиции в сознании граждан // Психопедагогика в правоохранительных органах. 2013. № 4 (55). С. 2; *Кубышко В. Л.* Основные направления кадровой работы в органах внутренних дел // Психопедагогика в правоохранительных органах. 2012. № 1 (48). С. 2.

³ Указ Императора Николая I от 3 июля 1826 г. «О присоединении Особенной канцелярии Министерства внутренних дел к Собственной Его Величества канцелярии (III Отделения)» // Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2. Т. I. № 449.

⁴ *Нижник Н. С., Сальников В. П., Мушкет Н. С.* Министерство внутренних дел России: 1802–2002. Исторический очерк: в 2-х томах. Т. 1. Санкт-Петербургский университет МВД России; Академия права, экономики и безопасности жизнедеятельности / под общей редакцией В. П. Сальникова. С. 67.

⁵ Инструкция графа Бенкендорфа чиновнику III Отделения // Русский архив. 1889. № 7. С. 4.

⁶ *Щеголева Д. П.* III Отделение Собственной Его Императорского Величества канцелярии: реальный образ и стереотип. Наука и образование в социокультурном пространстве современного общества. Сборник научных трудов по материалам II-й международной научно-практической конференции, 30 апреля 2017 г. Смоленск: ООО «Новаленсо», 2017. С. 21.

⁷ *Воронцов С. А.* Правоохранительные органы. Спецслужбы. История и современность. Серия «Учебники и учебные пособия». Ростов н/Д.: Феникс, 1998. С. 136.

⁸ Проект г. А. Бенкендорфа об устройстве высшей полиции // Русская старина, 1900. Т. 104. С. 615–616 // Некоторые документы к возникновению III Отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии // <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/III/> (дата обращения: 01.11.2018).



А. Я. МАЛЫГИН,

*профессор кафедры теории и истории государства и права
Московского университета МВД России им. В. Я. Кикотя,
доктор юридических наук, профессор
E-mail: al.malygin2018@yandex.ru*

Полиция Российской империи под прессом прессы

В статье показано, как в дореволюционных газетах и журналах освещались недостатки в организации и деятельности полиции. Публикации носили преимущественно критический характер и тем самым способствовали формированию негативного общественного мнения о полиции.

Пресса, полиция, критика, злоупотребления.

Вначале несколько предварительных замечаний. При рассмотрении данного вопроса вольно или невольно возникают ассоциации с современностью. Нынешняя пресса крайне редко обращается к полицейской проблематике. Если же вести речь в целом о современных средствах массовой информации, то схожесть с газетами и журналами дореволюционной России очевидна лишь в одном – в освещении (констатации) каких-либо конкретных нарушений со стороны конкретных представителей полиции. А вот 100–200 лет тому назад многочисленные и объемистые журналы (а именно они будили социально-политическую активность масс) приглашали читающую публику совместно поразмыслить над проблемами устройства и деятельности полиции.

Но начнем с местных, выходивших в большинстве губерний периодических изданий, чаще всего называвшихся «Ведомостями». Небольшие по объему (нередко газетного формата) «Ведомости» ограничивались размещением, говоря современным языком, ориентиро-

вок с приметами разыскиваемых преступников, объявлений о торгах, о вступлении в наследство, об утерянных документах, о подкинутых младенцах, о пойманных бродягах, об украденных (или найденных) вещах и документах, о ценах на основные продукты и т. п. Случалось, что в этих региональных изданиях губернаторы объявляли благодарность полицейским за удачно проведенные операции по раскрытию преступлений и поимке преступников. Аналитические статьи встречались крайне редко, что неудивительно, т. к. по закону губернскую полицию возглавлял губернатор, поэтому освещать недостатки местной полиции в центральном губернском печатном органе считалось, по-видимому, нелогичным. Естественно, что при таких условиях трудно было рассчитывать на сколько-нибудь активную роль местных журналов и газет в формировании объективного мнения о полиции, поскольку исконный для России источник распространения новостей – слухи – доносили, как правило, гипертрофированную, извращенную информацию о промахах полиции.

Журнальные публикации часто упоминали о небезгрешных доходах полицейских при отправлении ими функций, не связанных непосредственно с охраной общественного порядка и борьбой с преступностью, которыми полиция была перегружена с момента создания. Их выполнение отнимало массу времени и сил, отвлекало от решения основной задачи. Освобождение полиции от хозяйственных обязанностей было отнесено к приоритетным направлениям ее реформирования, но хотя и было сделано в данной области немало, вплоть до XX столетия полиция была буквально обременена подобного рода поручениями.

Полицейские же (исправники, урядники, сотские и проч.) с охотой принимались за улаживание имущественных споров, наследственных дел, они любили участвовать в описании имений, наложении арестов на имущество и т. п., поскольку это означало получение своего рода «комиссионных» в случае, если стороны будут удовлетворены результатом, здесь легко было подыграть тому, от кого ожидался больший по размеру «гонорар».

Местная полиция участвовала в организации различных торгов¹. Здесь также ухитрялись поживиться. Можно сослаться на распоряжение Вятского гражданского губернатора, опубликованное в № 50 Вятских губернских известий от 10 декабря 1838 г.²: «...разные присутственные места, назначая производство торгов на устройство каких-либо либо зданий, продажу имений и преимущественно на отдачу в оброк угодий, земель, мельниц и тому подобного, предписывают чрез Земские суды (т. е. через полицию. – А. М.) Волостным правлениям о повсеместном объявлении о том и вызове к торгам

желающих; но на торгах сих или большею частью никого не бывает, или является очень мало. Между тем с самого вступления Его Превосходительства в управление Губернией, крестьяне беспрерывно являются толпами с просьбами об отдаче им оброчных статей, отданных уже с торгов другим съёмщикам даже с увеличением против последних оброка и жалуясь, что о торгах они никогда и ни от кого не слыхали и извещены не были».

Губернатор попенял Земской полиции на нерадение в понуждении волостных властей объявлять обо всех без исключения намечаемых торгах и деликатно намекнул на возможные при этом злоупотребления: «Хотя Земским Судам и должны бы быть известны такие упущения Волостных Начальников; но они из послабления им, а быть может и побуждаемые другими условиями, потворствуют и молчат об этом...». В документе особо указаны вредные последствия для экономики: «От таковых законопротивных действий, как казна или собственность общественная терпит значительный ущерб, ибо при малом числе желающих на торгах, не может быть и значительного возвышения в ценах от недостатка соревнования, так и самые поселяне особенно недостаточные, лишаются тех средств к поддержанию своего благосостояния, которые быть может были бы для них и сподручны, и соответствовали бы роду их промышленности». Содействие же пополнению казны являлось одной из обязанностей полиции. Об этом, к примеру, прямо говорилось в предписании Олонецкого губернатора полиции (по представлению Казенной палаты) от 4 июня 1838 г. о содействии к поступлению в казну доходов³.

Несомненным достижением «великих реформ» явилась доступность для широких масс информации о стоимости содержания различных звеньев государственного аппарата, полиции в т. ч. Доходные и расходные части местных бюджетов публиковались, обсуждались, высказывались разные мнения по их сбалансированию, вносились предложения о том, как сделать бюджет менее обременительным для обывателей⁴. Цифры же свидетельствовали о том, что львиная доля расходов в большинстве случаев приходится на полицию. На школы, медицину, призрение, благоустройство населенных пунктов и прочие общественно полезные и необходимые нужды в совокупности земства и городские думы тратили, как правило, меньше, нежели на содержание полиции. Ежели в городах или уездах состояние охраны порядка и борьбы с преступностью не удовлетворяло население, то горожане и селяне без всякой агитации, без ученых выкладок и толкований деятельность полиции оценивали негативно, понимая, что по меньшей мере половина поступающих с каждого из них налогов и сборов тратится на полицию.

Введение института полицейских урядников (промежуточное звено между становыми приставами и сотскими), как и любое другое мероприятие по реформированию полиции, было встречено неоднозначно. Приветствовавшие его некоторое время торжествовали – результаты деятельности урядников поначалу были весьма впечатляющими. Но уже через несколько лет оценивавшие факт учреждения урядников менее оптимистично могли утверждать, что именно они были правы. Журнал «Русское богатство» откликнулся на события следующим образом: «...в печать начала проникать масса фактов, свидетельствовавших о далеко не безукоризненной деятельности этих низших агентов полиции... а недавно изданный циркуляр министра внутренних дел свидетельствует, что, сообщая разные сведения, не совсем благоприятные для доброго имени урядников, печать была только беспристрастна, а не злокозненно тенденциозна». Результаты нескольких сенатских ревизий, проведенных в 1880–1881 гг., «указывают, что в настоящее время деятельность полицейских урядников не соответствует их первоначальному назначению, не вполне удовлетворяет общим потребностям охранения порядка и безопасности и вызывает нередко справедливые нарекания со стороны местного населения». Причины такого положения дел Министерство усматривало «в весьма неудовлетворительном личном составе их, с другой стороны – в непомерно широком круге обязанностей и полномочий, в строго неустановленном отношении этих полицейских агентов к представителям других ведомств и, наконец, в «крайне слабом», в большинстве губерний, надзоре за ними»⁵.

Журнал поставил под сомнение юридическую квалификацию сотрудников МВД. Он детально разобрал подготовленную Министерством инструкцию для урядников, показав, что разработчики при определении прав и обязанностей полицейских урядников не учли изменений в правовом положении сословий, не ориентируются в последних изменениях законодательства, поэтому многие статьи ведомственного нормативного правового акта «стоят в полном противоречии с позднейшими законоположениями»⁶, что непременно повлечет новые нарекания на деятельность полиции.

Объектом, скорее, даже не критики, а издевательств «пишущей братии» часто были кадры полиции. В описаниях впечатлений о личных контактах публикаторов с полицейскими низового звена непременно говорилось не просто об их бескультурье, а о крайней безграмотности: они не только не могли составить элементарных документов, но даже расписаться под документом. В начале 1894 г. «Русский архив» под рубрикой «Анекдоты» опубликовал следующую историю.

«Во время высочайших проездов Александра Павловича, строжайше вменялось в обязанность полиции, долженствовавшей постоянно

находиться на известном расстоянии впереди царского поезда, отнюдь и ни под каким предлогом не попадаться на глаза Государю.

Раз, к одному из начальников губернии, приходит донесение, в котором исправник докладывает, что во время высочайшего проезда он имел счастье лично объясняться с Государем Императором. Можно себе легко представить полнейшее недоумение, испуг и, наконец, гнев губернатора. Вызванный для объяснений, исправник благодушнейшим образом подтвердил, что он... действительно имел счастье лично объясняться с Государем Императором. Вот как было дело. Капитан-исправник... ехал впереди царского кортежа на достаточно большом расстоянии. Телега его попала в дорожную канаву и накрыла исправника. В таком положении настиг его экипаж Государя. Государь приказал остановиться и, сидя в коляске, милостиво обратился к лежавшему под телегой попуганному исправнику с вопросом: «Кто такой, и что случилось?» Тогда наш исправник, не имея возможности высвободиться из-под телеги, приложив руку под козырек, дрожащим от волнения и испуга голосом, отрапортовал: «Местный капитан-исправник, ваше императорское величество!» – «Ну-с, хорошо-с, что же было дальше?» – допрашивал губернатор. – «Дальше-с, в. пр-во, Государь Император улыбнуться изволил, и изволил вымолвить: «Вот дурак». – «Ну-с, а дальше-с?» – продолжает спрашивать губернатор. – «Дальше-с ничего не последовало-с – ваше превосходительство; его величество приказал продолжать путь; а я-с, возвратясь домой и оправясь от легких повреждений, счел своею обязанностью о случившемся в точности рапортом донести в. пр-ву». Губернатор, выслушав объяснение, вздохнул спокойно⁷.

Странно в данном случае то, что ни редакция, ни читатели не задались вопросом – почему эта история 70 лет хранилась не востребовавшей в анналах семейных реликвий рассказчика? Александр Павлович, как известно, умер в 1825 г.

Пресса регулярно извещала о случаях совершенно диких расправ с абсолютно неповинными людьми в полицейских участках. Вот случай, обнародованный «Русским богатством» летом 1887 г.

«Недалеко от Риги были арестованы полицией три подозрительные личности, которые... были до того избиты, что один из них, Богданов, умер от побоев. Было произведено дознание, по которому оказалось, что Богданов, во время препровождения его полицейскими на телеге, будто бы, хотел выскочить, но попал под колеса, а затем пытался бежать, но был настигнут толпой крестьян и избит ими до того, что по доставлении в полицию умер. Врач, производивший вскрытие Богданова, удостоверил, что все найденные на теле умершего повреждения – давнего происхождения. Дело было прекращено.

Однако, вскоре в дело вмешался недавно введенный в крае прокурорский надзор, и дело приняло совершенно иной оборот. Новое вскрытие трупа показало, что у Богданова голова и все тело изуродованы самым ужасным образом, а новым дознанием выяснено, что подвергать Богданова аресту не было никаких оснований, что все повреждения нанесены ему уже по доставлении в полицию, куда он был приведен совершенно здоровым и невредимым, и что Богданов был замучен при помощи бычачьих хвостов, которые здесь часто употребляются, как средство добиться сознания у арестованного»⁸.

Примеров подобных расправ с доставленными в полицейский участок более чем достаточно. Более на них останавливаться нет необходимости. Очевидно, что абсолютно скрыть их было невозможно, а свой вклад в формирование негативного общественного мнения о полиции они, несомненно, вносили.

В эту же копилку следует отправить многочисленные факты неправомерных, без каких-либо оснований произведенных арестов, издевательств в ходе т. н. полицейского следствия. Арестованные полицией люди, проводившие под стражей несколько лет, признавались судебной властью абсолютно невиновными. Полицейские не брезговали приемами более чем сомнительными с этической точки зрения. Так, значительный резонанс получила следующая «операция» одного из московских городских, который «представил мировому судье полицейский акт, составленный по поводу торговли водкой одним лавочником, не имеющим на это права. Свидетелем был выставлен семилетний мальчик. В полицейском акте говорилось, что городской, подозревая лавочника в незаконной торговле водкой и желая поймать его на месте преступления, подкупил за пятак семилетнего мальчика, прося его содействия; когда ребенок согласился, городской дал ему 20 к. и послал его к лавочнику купить водки. Ребенок исполнил свое дело ловко, купил водки, представил ее городскому и получил условную плату. Мировой судья, прочитавши этот акт, обратил внимание на такой безнравственный способ раскрытия проступков и заметил городскому: «А как не стыдно вам развращать так ребенка!» Городской отвечал: «Мы не виноваты; так приказывает начальство. Наше дело исполнять приказание». Судья, однако же, разъяснил ребенку, что соглашаться на такие сделки стыдно, посоветовал ему учиться, а ответчика, за отсутствием других доказательств, освободил от всякого взыскания. Если б этот случай не сделался гласным и не получил такого невыгодного для полиции исхода, она, быть может, стала бы постоянно прибегать к подобным средствам...»⁹.

Обстоятельно – более 20 страниц – живописал «Русский вестник»¹⁰ «подвиги» исправника по имени Мамон Михайлович, бахвалившегося умением облапошить неграмотных селян, злоупотреб-

бля врученной ему властью, используя самые подлые мошеннические приемы для обогащения.

Автор очерка пишет: «Мне больно было видеть человека неглупого, по наружности даже очень порядочного, который тщеславится утонченностью грабежа, доходящего до разбоя. Мне хотелось, по крайней мере, убедиться, сознательно ли он делает это или сам не понимает всей гнусности своих поступков». Исправник же подвел философскую основу под такое поведение. Воспроизвести ее целиком здесь невозможно за недостатком места. Коротко же она сводилась к тому, что быть взяточником заставляют обстоятельства.

Как известно, шила в мешке не утаишь. О «художествах», злоупотреблениях полиции массам было хорошо известно. Здесь уместно привести часто цитируемое высказывание министра финансов Российской империи графа Канкрин: «Если в Европе революции вызываются бедностью и расстройством финансов, то в России она произойдет от плохого состояния полиции»¹¹.

Ненависть народа к полиции была продемонстрирована в ходе революций начала XX столетия. Достаточно напомнить, что в 1906–1907 гг. было убито и покалечено несколько тыс. полицейских.

Одной из причин такого отношения народных масс к полиции, думается, можно назвать почти абсолютную инертность властей в части ознакомления людей с ее достижениями. Не найти в печати примеров отзыва МВД или какого-либо конкретного органа полиции на критику порой не только неллицеприятную, но и далекую от истины. Крайне мало в предназначенных для массового читателя изданиях содержалось информации о положительных примерах деятельности полиции (это, похоже, можно назвать хронической болезнью, т. к. до сей поры ничего в лучшую сторону не изменилось). Специализированные (ведомственные газеты и журналы) в расчет можно не брать. Вот что писал о выходивших с января 1848 г. «Ведомостях московской городской полиции» известный журналист В. Гиляровский: «Редактор никогда не читал своей газеты... Газету вообще никто не читал, а меньше всего подписчики. Интересовались ею только самые злополучные люди, справлявшиеся о том, какого числа будет продаваться за долги их обстановка, да еще интересовались собачьи воры, чтобы узнать, по какому адресу вести украденную собаку, чтобы получить награду... а кто были остальные читатели, если только они были, – неизвестно»¹².

Впрочем, Гиляровский не отрицал, что его неводержанность часто соответствовала известной присказке: «Ради красного словца не пожалеет и отца». В воспоминаниях он признавал, что допускал обидные, оскорбительные высказывания в адрес даже близких ему людей. Здесь же уместно сослаться на случай, демонстрирующий, что не вся журна-

листка армия была готова бездумно следовать примеру беззащитных критиков полиции. Гиляровский сообщает, что принес в редакцию «Будильника» следующее четверостишие, родившееся у него в ответ на реформу московской полиции 1881 г.:

*«Квартальный был – стал участковый,
А в общем та же благодать:
Несли квартальному целковый,
А участковому – дай пять!»*

Ему показали эти вирши, которые были «тремякратно и зло зачеркнуты красными чернилами» с цензурской добавкой: «Это уже не либерально, а мерзко!»¹³.

Как видим, редакция «Будильника» уберегла полицию от очередного плевка. Наверняка в архивах издательств можно обнаружить не один подобный пример. Но доминирующее направление освещения прессой состояния дел в полиции, которое кратко можно характеризовать как негативное, от этого не могло поменяться.

В наши дни на этом «поле брани» господствуют «бранители» и хулители современных правоохранительных органов. Не собираясь отрицать очевидного факта, что СМИ отражают общественное мнение, нельзя забывать о том, что они же и формируют его. Перекос в этой сфере заметен невооруженным глазом.

¹ Так, во взятом наугад одном из номеров Новгородских губернских ведомостей (1860. № 7. 13 февраля) помещены такие объявления о торгах: на пошив одежды для Приказа общественного призрения; на постройку мостов и гатей по заказу 3-го округа путей сообщения; на пошив амуниции для полицейской и пожарной команд; на ремонт церкви; на поставку осветительных материалов для Николаевской железной дороги и др.

² Вятские губернские известия. 1838. № 50. С. 428–429.

³ Олонецкие губернские известия. 1838. № 22. С. 189.

⁴ Указом от 8 июня 1860 г. был выделен один миллион рублей серебром для «усиления средств земской полиции в 44-х губерниях», а в октябре Государственный совет предложил и Император утвердил порядок распределения и употребления этих денег // Юридический журнал. 1861. № 5. С. 117–118. В столицах были введены дополнительные обложения: там был установлен особый денежный сбор на содержание контор квартальных надзирателей // Там же. № 6. С. 150–151.

⁵ Русское богатство. 1887. № 11. С. 177–178.

⁶ Там же. С. 190.

⁷ Русский архив. 1894. № 1. С. 125.

⁸ Русское богатство. 1887. № 7. С. 106–107.

⁹ Дело. 1868. № 7. Внутреннее обозрение. С. 57.

¹⁰ Русский вестник. 1857. № 11. С. 129–151.

¹¹ Русская старина. 1868. Т. 100. № 10. С. 54.

¹² Гиляровский В. А. Москва газетная. Друзья и встречи. Минск, 1989. С. 83.

¹³ Там же.



Р. С. МУЛУКАЕВ,

*главный научный сотрудник отдела
по изучению проблем истории МВД России
научно-исследовательского центра
Академии управления МВД России
E-mail: 1595467@mail.ru*

Эволюция правовых основ организации и деятельности полиции Российской империи

В статье рассмотрены проблемы правовых основ организации и деятельности полиции в генезисе ее развития на протяжении всего существования Российской империи.

Правовые основы, полиция, Российская империя, правовые акты, реформирование, полицейское право, организация, деятельность, Министерство внутренних дел.

В связи с 300-летним юбилеем российской полиции вполне логично выявить какие-то общие, типологические черты, которые были ей присущи. И в данном случае, безусловно, можно говорить, что с самого начала и в организационном построении, и в деятельности она опиралась на прочные правовые основы.

Как бы мы ни оценивали российскую полицию, тот факт, что право определяло ее организационное построение, формы и методы деятельности, неоспорим. Конечно, однозначную оценку правовому регулированию организации и деятельности российской полиции на всем протяжении ее истории дать нельзя. Не всегда оно отвечало объективным потребностям, не всегда было в должной мере эффективным. Но всегда являлось постоянно действующим фактором

реального функционирования полиции как правоохранительного органа государства.

Сегодня можно попытаться выявить общие черты, характеризовавшие правовые основы организации и деятельности российской полиции. Прежде всего хотелось бы отметить, что правовые основы определяли легитимность полиции, ее предназначение в государственной системе регулирования общественных отношений.

Следует констатировать, что вопрос о правовых основах организации и деятельности российской полиции все еще не стал предметом самостоятельного исследования. Это, конечно, упущение, недооценка столь значимой, существенной проблемы. Ведь право, будучи инструментом в руках государства, способствовало тому, чтобы организация и деятельность полиции на каждом историческом этапе были фактором стабилизации жизнедеятельности общества.

Рассматривая правовые основы организации и деятельности российской полиции, важно подчеркнуть, что основополагающее значение имели правовые акты общего характера, начиная с Судебников 1497 г. и 1550 г., Соборного Уложения 1649 г. и кончая Высочайше утвержденными Основными государственными законами от 23 апреля 1906 г. В них закреплялись общеправовые принципы, в соответствии с которыми издавались отраслевые правовые акты, в т. ч. и правовые акты, регулировавшие организационное построение и деятельность полиции.

Логика исследования предмета настоящей статьи предполагает начать его со времени создания и упрочения Русского централизованного государства (XV–XVII вв.). Именно тогда сложились устойчивый государственный аппарат и целостная правовая система. Одной из основных функций государства стала борьба с преступностью, охрана общественного порядка. Для ее реализации, «в связи с умножением разбоев», в 1539 г. создается специальный государственный орган – Разбойный приказ. Правовую основу его правоохранительной деятельности составляла Уставная книга Разбойного приказа¹.

В ведении Разбойного приказа находились губные избы – органы местного самоуправления, которые также выполняли полицейские функции. Правовую основу их деятельности составляли уставные грамоты. В них закреплялся состав должностных лиц и направления деятельности этих органов. Например, аппарат наместника по Белозерской судной грамоте состоял из двух тиунов и десяти доводчиков, которые осуществляли управление (в т. ч. и полицейские функции) и суд в Белозерской земле².

К середине XVII в. сложились условия, при которых возрастало значение обеспечения общественного порядка: происходил рост

городов, увеличилась численность их жителей, высоким являлся уровень преступности, общесоциальной проблемой являлась пожарная безопасность. Возникла объективная необходимость специального законодательства по охране общественного порядка.

В апреле 1649 г. царь Алексей Михайлович издает «Наказ о градском благочинии»³. Это – общероссийский закон об охране общественного порядка. В нем содержится понятие общественного порядка, характеризуются его признаки: пресечение преступлений, обеспечение порядка в общественных местах (на улицах, рынках), меры по пожарной безопасности. Наказ стал правовой основой деятельности органов и должностных лиц, осуществляющих полицейские функции. Наказ предусматривал участие населения в охране общественного порядка, устанавливал обязанность назначения от каждых десяти дворов по одному человеку «с рогатины и с топоры, и с водоливными трубами». Полицейские чиновники – объезжие головы «расписывали» их по улицам и переулкам, причем списки представлялись в Боярскую думу и Земский приказ.

Объективный процесс социально-гуманитарного развития российского общества во второй половине XVII – начале XVIII в. привел к утверждению абсолютной монархии. Право являлось важнейшим инструментом обеспечения неограниченной власти монарха. Глубокие преобразования в системе государственного управления, произведенные Петром I, преследовали цель упрочения незыблемой власти абсолютного монарха. Одним из таких преобразований стало создание регулярной полиции. Правовую основу нового органа составили написанные Петром I «Пункты, данные Санкт-Петербургскому генерал-полицмейстеру»⁴.

«Пункты» были изданы «для улучшения порядков в сем городе». Жителям объявлялось, «ежели что будет до них в оном управлении касаться, быть в том послушным, никто б неведением не отговаривался».

В тринадцати пунктах определялись обязанности полиции, охватывавшие диапазон от того, чтобы «смотреть, дабы строение было регулярно построено по его Царского Величества регламенту», до торговли доброкачественными товарами, содержания улиц и переулков в чистоте, «дабы проезд был беструден». Полиция должна была пресекать драки и другие нарушения в общественных местах. Пункты предусматривали повинности для жителей по оказанию содействия полиции («надлежит определить в каждый слободе или улицу старосту, и к каждому десяти дворам десятского из тех же жителей, и дабы каждый десятский за своим десятком накрепко смотрел, чтоб чего не учинилось противного запрещению»).

Возникает вопрос, почему в правовом акте учредительного характера давалось столь детальное определение обязанностей полиции?

Думается, это было вызвано, во-первых, тем, что создавался новый орган государства, которому придавалось первостепенное значение. И перечень возлагавшихся на него обязанностей освещался авторитетом самого царя. Во-вторых, при создании регулярной полиции учитывался европейский опыт (консультантом Петра I был известный немецкий ученый философ Г. В. Лейбниц). А в Европе, в частности в XVII–XVIII вв., в условиях абсолютизма особое значение для правового регулирования общественных отношений имели так называемые административные эдикты и ордонансы во Франции и имперские полицейские регламенты в Германии. Они регулировали самые разнообразные стороны жизни общества от торговли до одежды, которую носили представители тех или иных социальных слоев. Такая подробная регламентация жизни подданных преследовала цель внести в нее упорядоченность и стабильность. Разумеется, полицейское государство как символ строгого порядка и всесторонней регламентации жизни подданных – институт феодального общества. Оно – антипод правового государства, зарождение которого связано с развитием буржуазных отношений. Однако следует признать, что на определенном историческом этапе полицейское государство играло позитивную роль. Именно с этой точки зрения следует рассматривать Регламент Главного магистрата – правовой акт, изданный в 1721 г. и регулировавший систему городского управления в России. В эту систему входила и полиция, которая характеризовалась «как душа гражданства и всех добрых порядков, и фундаментальный подпор человеческой безопасности и удобства»⁵.

Естественно, в реальной жизни дело обстояло сложнее, и далеко не все положения Регламента Главного Магистрата реализовывались на практике.

Объективные потребности развивавшихся общественных отношений обуславливали необходимость распространения аппарата регулярной полиции на всю территорию страны. Правовой основой строительства регулярных полицейских органов во всероссийском масштабе стал законодательный акт «Об учреждении полиции в городах» от 23 апреля 1733 г. В соответствии с ним полиция создавалась в губернских и других крупных городах. Полицейские органы в периферийных городах получили название полицмейстерских контор и находились в подчинении Главной полицмейстерской канцелярии (так после смерти Петра I стала называться Петербургская

полицмейстерская канцелярия) и возглавлявшего ее генерал-полицмейстера, который был подведомствен непосредственно Кабинету министров. В акте от 23 апреля 1733 г. впервые определялись штаты полиции в губернских и других городах, которые действовали почти полвека.

С временем царствования Екатерины II, придерживавшейся доктрины «просвещенного абсолютизма», связаны многие проекты государственных преобразований, в т. ч. преобразований полиции, к ведению которой, по мнению императрицы, относилось все, «что служит сохранению благочиния в обществе».

Наиболее крупной реформой Екатерины II стала реформа местного управления. Правовой основой реформы стал полномасштабный законодательный акт – «Учреждения для управления губерний Всероссийской империи» от 7 ноября 1775 г.⁶ В числе других мер, касавшихся местного управления, в нем содержались положения о реорганизации местной полиции. В данном случае важно охарактеризовать не только существо этой реорганизации, а обратить внимание на то, что ее правовой основой стал акт общего характера, что существенно повышало значимость предусмотренных в этом акте норм, регулировавших организационные преобразования полиции.

Согласно акту «Об учреждении...» создавалась уездная полиция в виде Нижнего земского суда, возглавлявшегося капитан-исправником. Уездная полиция обязывалась «предупреждать и пресекать преступления и принуждать к исполнению законов». На полицию также возлагались «меры безопасности от воров и разбойников, поимка оных и истребление их шаек».

К концу XVIII в. в связи с подъемом промышленности, торговли, ростом численности городского населения полицейский аппарат городов, особенно крупных, перестал соответствовать новым социально-экономическим условиям. Он нуждался в совершенствовании организационной структуры, более четкой юридической регламентации форм и методов деятельности. О глубине и серьезности проведенной реформы свидетельствует правовой акт, послуживший ее основанием. В 1782 г. был издан Устав благочиния, или полицейский. По своему нормативному содержанию это был правовой акт, охватывавший все стороны организации и деятельности полиции. А по юридической силе – закон, историческое значение которого состоит в том, что он, по сути дела, заложил основы российского отраслевого законодательства о полиции. Впечатляют внешние данные Устава благочиния – 14 глав, 274 статьи.

По Уставу кардинально менялась структура полицейских органов в городах. Теперь таковыми стали управы благочиния. В столи-

цах они возглавлялись обер-полицмейстерами, в губернских городах – полицмейстерами, а в остальных городах – городничими.

Главные задачи полиции состояли в том, чтобы «общий порядок сохранен был во всех видах», чтобы «ничто не принималось противное службе Императорского величества» и чтобы во всем «благочиние и добронравие» сохранялось.

Управы благочиния выступали как судебно-полицейские органы. Одной из важных функций было «открытие преступлений и проступков, предупреждение оных, имание под стражу преступников, исследование на месте, обслуживание и утверждение доказательств преступлений и проступков».

Устав благочиния, или полицейский действовал до начала 60-х гг. XIX в.

В 1802 г. в России произошла кардинальная реформа системы центральных органов исполнительной власти. На смену созданным Петром I коллегиям пришли министерства. Они являлись строго централизованными бюрократическими учреждениями. Министры назначались и увольнялись императором, за свои действия отвечали только перед ним.

В числе первых восьми министерств было и Министерство внутренних дел. Правовой основой его функционирования стал Манифест 25 июня 1811 г. «Об общем учреждении министерств», написанный М. М. Сперанским⁷. Общее учреждение министерств определяло компетенцию и предметы ведения министерств.

На Министерство внутренних дел возлагалась обязанность «печись о повсеместном благосостоянии народа, спокойствии, тишине и благоустройстве империи». Именно поэтому в структуру Министерства внутренних дел была включена полиция. В то же время Министерство внутренних дел являлось многоотраслевым органом, выполнявшим разнородные функции. Данное обстоятельство послужило основанием для выделения, опять-таки по предложению М. М. Сперанского, из Министерства внутренних дел 17 августа 1810 г. Министерства полиции⁸. Однако в дальнейшем из-за необходимости экономии государственных средств и ликвидации дублирования с Министерством внутренних дел в 1819 г. Министерство полиции было упразднено, и полиция вновь перешла в ведение Министерства внутренних дел⁹.

Система министерств, построенная по отраслевому принципу, привела к оформлению в России ведомств. Министерство внутренних дел и его местные органы составляли единое ведомство со своим бюджетом, штатом чиновников. Одним из основных методов руководства Министерством внутренних дел подведомственными ему

органами и учреждениями являлось издание различных правовых актов – циркуляров, инструкций, приказов, распоряжений. В них конкретизировались законы, устанавливались нормы, регулировавшие деятельность подведомственных органов. Наиболее распространенными актами подобного рода являлись циркуляры и инструкции. Министерство внутренних дел регулярно издавало сборники циркуляров и инструкций и рассылало их в полицейские органы.

Циркуляры, как правило, касались частных, конкретных вопросов («О нарушении иностранцами паспортных правил» от 6 сентября 1868 г., «О порядке действий полиции при задержании и пересылке бродяг и беспаспортных» от 24 августа 1873 г.). Инструкции носили общий характер и регулировали деятельность отдельных служб полиции: например, «Инструкция полицейским урядникам» от 19 июня 1878 г.¹⁰

Большой интерес представляет подписанная министром внутренних дел П. А. Столыпиным «Инструкция чинам сыскных отделений» от 9 августа 1910 г. Она была издана в связи с образованием в структуре полиции сыскных отделений и являлась руководством к действию для чинов сыскных отделений. Не лишённая недостатков, тем не менее эта инструкция и в наши дни представляет не только исторический, но и определенный практический интерес¹¹.

Важным этапом развития правовых основ организации и деятельности полиции стала вторая половина XIX – начало XX в. С отменой крепостного права в 1861 г. в России началось интенсивное развитие капитализма. Это существенно повлияло на характер общественных отношений, привело к обострению социальных противоречий. Одновременно резко ухудшилась криминогенная обстановка, возрос уровень общеуголовной преступности. Возникла необходимость проведения серьезных реформ в системе государственного управления, в т. ч. и в организации полиции.

Принципы реформирования полиции были определены в указании министра внутренних дел от 16 мая 1858 г. начальникам губерний: «Полиция должна строиться «на началах, соответствующих будущему устройству отношений помещиков и крестьян».

В конечном счете правовой основой реформирования полиции стали утвержденные Александром II «Временные правила об устройстве полиции в городах и уездах губерний, по общему учреждению управляемых»¹².

Существо реформы заключалось в том, что городская и сельская полиция объединялись в «одну общую уездную полицию». Создавались уездные полицейские управления, возглавлявшиеся уездными исправниками, которые назначались губернатором. Одновременно

расширились права руководителя полиции: он мог «разрешать все подведомственные полиции дела» личным распоряжением.

С точки зрения содержания вышеназванный акт имел силу закона, а с точки зрения реформы – предполагал в будущем его замену постоянно действующим законом. Однако «Временные правила» не были заменены и действовали до конца свержения самодержавия.

Внутриполитическое положение России в последней четверти XIX в., характеризовавшееся крайним обострением социальных противоречий, стало причиной образования чрезвычайных органов и введения в действие чрезвычайного законодательства. В феврале 1880 г. была создана Верховная распорядительная комиссия по охранению государственного порядка и общественного спокойствия. По мнению ее начальника М. Т. Лорис-Меликова, сосредоточение в Министерстве внутренних дел заведывания «всей полицией как общею, так политическую, земскими и городскими делами и печатью, предоставит ему возможность создать твердую власть»¹³.

В результате распоряжением Верховной распорядительной комиссии, утвержденной царем, общая полиция и жандармерия были переданы в структуру департамента полиции Министерства внутренних дел¹⁴. Директор департамента полиции являлся одновременно командиром Отдельного корпуса жандармов и товарищем (заместителем) Министра внутренних дел. На департамент полиции возлагались обязанности «по предупреждению преступлений и охране общественной безопасности и порядка».

Таким образом, в условиях обострения социальной обстановки особое значение приобретало чрезвычайное законодательство. Оно становилось правовой основой решения возникавших перед государством проблем. В первую очередь была произведена дальнейшая централизация всей полицейской системы. Вслед за этим 14 августа 1881 г. издается Положение о мерах по охранению государственного порядка и общественного спокойствия. Этот чрезвычайный закон определял полномочия полиции в условиях объявления той или иной местности в исключительном положении.

По указанию генерал-губернаторов обер-полицмейстеры могли воспрещать всякие народные, общественные и даже частные собрания, делать распоряжения о закрытии всяких торговых и промышленных заведений, воспрещать отдельным личностям пребывание в местностях, объявленных в исключительном положении. Начальники полиции и их помощники могли делать распоряжения о предварительном задержании на две недели всех лиц, внушавших основательное подозрение в совершении государственных престу-

плений или в прикосновенности к ним, а равно в принадлежности к противозаконным сообществам; о производстве во всякое время обысков во всех без исключения помещениях, фабриках, заводах, о наложении ареста на всякого рода имущество, указывавшее на преступность действий или намерений заподозренного лица.

Хотя Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия формально вводилось как временное (сроком на три года), оно регулярно продлевалось царским правительством и фактически действовало 36 лет, вплоть до Февральской революции 1917 г.

Как видим, вопрос о правовых основах деятельности полиции не однозначен. При определенных условиях полиция руководствовалась чрезвычайным законодательством. Объяснение этому может быть связано с тем, что полиция – правоохранительный орган и при всех условиях должна стоять на страже установленного государственством порядка.

Заканчивая рассмотрение проблемы правовых основ организации и деятельности полиции Российской империи, представляется вполне логичным поставить вопрос о том, в какой мере организация и деятельность российской полиции отвечали требованиям законности. Кроме непосредственной связи с предметом настоящей статьи, такая постановка вопросов обусловлена тем, что эта проблема остается «белым пятном» в истории отечественной полиции. Для его ликвидации нужно провести серьезное исследование источников и на этом основании сделать конкретные выводы. Тем не менее в контексте рассматриваемой проблемы нельзя игнорировать оценки известных и весьма авторитетных деятелей дореволюционной России, имевших прямое отношение к полиции. Директор департамента полиции с 1902 по 1905 гг. А. А. Лопухин писал: «При мелочном определении всех обязанностей полиции, распространяющихся на все области жизни граждан, закон, вполне естественно, не мог установить самого главного, пределов власти полиции. Кому предписано вмешательство во все, того власть не может быть ограничена»¹⁵.

Не менее красноречиво высказывание известного специалиста в области полицейского права профессора Петербургского университета В. Ф. Дерюжинского: «Постоянная деятельность вне пределов и требований закона подорвала во многих чинах администрации всякое представление о границах их власти и привела к глубокому произволу»¹⁶.

Полагаю, что приведенные высказывания свидетельствуют об исключительной важности проведения серьезного исследования проблемы – законность и полиция в Российской империи.

В заключение следует сказать, что в дореволюционной системе российского права сложилась самостоятельная отрасль полицейского права, предметом которой был широкий круг административных правонарушений. Основу этой отрасли составляли нормы, которые регулировали организацию и деятельность полиции. Разумеется, сегодня и само общество изменилось, и совокупность правоотношений иная. Однако опыт, имевшийся в нашем прошлом, заслуживает внимания и всестороннего изучения. И это один из наиболее важных выводов, связанных с 300-летним юбилеем Российской полиции.

¹ Памятники Русского права. Вып. 5. Госюриздат, 19. С. 189–199.

² Российское законодательство X–XX веков. Юридическая литература, 1985. С. 191–200

³ ПСЗ РИ. Собр. 1. № 279.

⁴ ПСЗ РИ. Собр. 1. Т. V. № 3203.

⁵ ПСЗ РИ. Собр. 1. Т. VI. № 3708.

⁶ ПСЗ РИ. Собр. 1. Т. XX. № 14392.

⁷ ПСЗ РИ. Собр. 1. Т. XXXVII. № 20406.

⁸ ПСЗ РИ. Собр. 1. Т. XXXI. № 24687.

⁹ ПСЗ. Собр. 1. Т. XXXVI. № 27699.

¹⁰ Сборник циркуляров и инструкций Министерства внутренних дел за 1878 год. СПб., 1880. № 624. С. 140.

¹¹ История полиции России. Исторический очерк и основные документы. М., 2001. С. 187–190.

¹² ПСЗ. Собр. 2. Т. XXXVII. № 39087.

¹³ Цит. по: История органов внутренних дел. М., 2004. С. 15.

¹⁴ ПСЗ. Собр. 3. 1880. № 61550.

¹⁵ Лопухин А. А. Настоящее и будущее русской полиции. М., 1907. С. 40.

¹⁶ Дерюжинский В. Ф. Полицейское право. СПб., 1908. С. 277.



С. А. НЕВСКИЙ,

*главный научный сотрудник ФГКУ «ВНИИ МВД России»,
доктор юридических наук, профессор
E-mail: nevskiy40@mail.ru*

Правовое положение и организационное построение уездной полицейской стражи в Российской империи

В статье рассматриваются вопросы правового положения и организационного построения уездной полицейской стражи в Российской империи, образованной в соответствии с высочайше утвержденным 5 мая 1903 г. мнением Государственного Совета «Об учреждении в 46 губерниях европейской России полицейской стражи». Уделено внимание требованиям, которые предъявлялись к лицам, поступавшим на службу в уездную полицейскую стражу. Отмечено, что уездная полицейская стража была образована перед революционными событиями 1905–1907 гг. Это обусловило изменения в первоначальных планах распределения стражников. Необходимость предупреждения и подавления массовых выступлений крестьян вызывала решения о формировании в первую очередь отрядов стражи, как конных, так и пеших, в ущерб распределению стражников по населенным пунктам для несения общеполицейских обязанностей.

Полиция, уездная полицейская стража, стражники, урядники, отряды, расквартирование, дислокация, циркуляр, Департамент полиции, Министерство внутренних дел.

В соответствии с высочайше утвержденным 5 мая 1903 г. мнением Государственного Совета «Об учреждении в 46 губерниях европейской России полицейской стражи»¹ в Российской империи была «временно впредь до общего переустройства местного управления»

учреждена уездная полицейская стража, предназначавшаяся «для охранения благополучия, общего спокойствия и порядка в местностях, подведомственных уездной полиции».

Уездная полицейская стража учреждалась в следующих губерниях: Архангельской, Астраханской, Бессарабской, Виленской, Витебской, Владимирской, Вологодской, Волынской, Воронежской, Вятской, Гродненской, Екатеринославской, Казанской, Калужской, Киевской, Ковенской, Костромской, Курской, Минской, Могилевской, Московской, Нижегородской, Новгородской, Олонецкой, Оренбургской, Орловской, Пензенской, Пермской, Подольской, Полтавской, Псковской, Рязанской, Самарской, С.-Петербургской, Саратовской, Симбирской, Смоленской, Таврической, Тамбовской, Тверской, Тульской, Уфимской, Харьковской, Херсонской, Черниговской, Ярославской. При этом в Виленской, Воронежской, Вятской, Екатеринославской, Киевской, Курской, Нижегородской, Орловской, Пензенской, Полтавской, Саратовской, Тамбовской, Харьковской, Херсонской, Черниговской губерниях учреждение уездной полицейской стражи предусматривалось в течение 1903 и 1904 гг., в остальных губерниях – в течение 1905–1908 гг. в сроки и очередности по усмотрению министра внутренних дел.

Впоследствии сроки образования уездной полицейской стражи были сокращены. Высочайше утвержденным 29 декабря 1905 г. мнением Государственного Совета «О введении полицейской стражи во всех губерниях, управляемых по Общему учреждению»² предписывалось образовать уездную полицейскую стражу во всех губерниях, указанных в утвержденном 5 мая 1903 г. мнении Государственного Совета, но где еще не была создана. Данным правовым актом предусматривалось создание уездной полицейской стражи также в Ставропольской, Курляндской, Лифляндской и Эстляндской губерниях.

В уездную полицейскую стражу могли быть назначены российские подданные, достигшие двадцатипятилетнего возраста, обладавшие «здоровым телосложением, преимущественно из отставных и уволенных в запас нижних воинских чинов». Не могли быть приняты на службу в уездную полицейскую стражу следующие категории лиц: 1) состоявшие под следствием или судом, а также ранее «понесшие наказание за преступные деяния, влекущая за собою тюремное заключение или более строгое наказание; 2) нижние чины запаса, которые во время действительной службы состояли в разряде штрафованных; 3) исключенные со службы по суду, из духовного ведомства за порочное поведение, а также из «среды обществ» по их приговорам; 4) объявленные несостоятельными должниками; 5) состоявшие под опекой за расточительство; 6) подвергавшиеся

в течение двух предшествующих лет телесному наказанию по приговорам волостных судов.

Чины уездной полицейской стражи определялись на службу уездными исправниками после проведения соответствующих испытаний.

Уездная полицейская стража состояла из урядников и стражников. В каждой волости предполагалось нахождение одного урядника и необходимого количества стражников – один стражник на каждые 2 500 человек населения. Высшим руководящим органом для уездной полицейской стражи являлось Министерство внутренних дел Российской империи. В губерниях уездная полицейская стража подчинялась губернаторам; в уезде – уездному исправнику; в местностях, разделенных на станы, – становому приставу; в населенных пунктах, в которых были учреждены должности особых приставов и надзирателей, уездная полицейская стража подчинялась указанным должностным лицам. Непосредственно стражники подчинялись урядникам.

В высочайше утвержденном 5 мая 1903 г. мнении Государственного совета «Об учреждении в 46 губерниях европейской России полицейской стражи» четко сказано, что отвлекать чинов уездной полицейской стражи, даже временно, для исполнения обязанностей, не относившихся к их «законным» обязанностям, запрещалось.

Организационно уездная полицейская стража подразделялась на пешую и конную. Определение численности конных стражников и распределение их по губерниям осуществлялось министром внутренних дел.

В циркуляре Министерства внутренних дел от 26 декабря 1905 г. № 6676 обращалось внимание губернаторов, чтобы «в состав стражи принимались лица вполне благонадежные, преимущественно, а по возможности, и исключительно, из служивших ранее в войсках и знакомых с оружием, и чтобы стражники распределялись состав отрядов в местности отдаленные от мест их приписки или постоянного жительства, дабы сим путем оградить чинов стражи от возможного на них вредного влияния соседей и однообщественников»³.

В соответствии с мнением Государственного Совета, утвержденным императором в феврале 1906 г., заведование строевой частью полицейской стражи поручалось чинам Отдельного корпуса жандармов. Строевая подготовка, обучение стражников верховой езде и владению оружием возлагалось на начальников губернских жандармских управлений, которым присваивалось звание губернских инспекторов полицейской стражи⁴.

Непосредственное заведование полицейской стражей в строевом отношении возлагалось на помощников начальника губернского жандармского управления и адъютантов губернского жандармского

управления, которые становились помощниками губернских инспекторов полицейской стражи.

При недостатке в губернии чинов Отдельного корпуса жандармов для исполнения обязанностей по заведованию полицейской стражей в строевом отношении в подчинении губернского инспектора полицейской стражи состояли офицеры уездной полицейской стражи, количество которых определялось по расчету – не более одного офицера на 300 пеших и одного офицера на 150 конных стражников. Офицеры уездной полицейской стражи назначались губернатором из строевых обер-офицеров, состоявших на действительной службе, а в случае их недостатка – из офицеров запаса, с соблюдением установленного порядка назначения и увольнения чинов военного звания и с зачислением их во время службы в полицейской страже «по роду оружия».

13 февраля 1906 г. министром внутренних дел Российской империи была утверждена «Временная инструкция по заведованию строевою частью уездной полицейской стражи» (далее – Инструкция), в которой содержались «главные основания по военному управлению стражи и содержанию ее в постоянной готовности для водворения нарушенного порядка и предупреждения насилия над личностью и имуществом обывателей»⁵.

В Инструкции устанавливалось, что стража разделялась на отряды, численность которых определялась губернатором в соответствии с местными условиями при соблюдении положений закона от 5 мая 1903 г. Отряды стражи получали особые номера по общей для всей губернии нумерации, отдельно для пеших и отдельно для конных отрядов. Соединенные отряды каждого уезда составляли: пешие – роту, а конные – отделение. Роты и отделения именовались по наименованию уездов.

Губернский инспектор полицейской стражи с утверждения губернатора определял, какими ротами и отделениями непосредственно заведовал каждый из его помощников или офицеров стражи.

Помощники губернского инспектора полицейской стражи и офицеры стражи по соглашению с исправниками распределяли отряды стражи между подчиненными им унтер-офицерами дополнительного штата и старшими стражниками полицейской стражи. Такое распределение, по представлению губернского инспектора полицейской стражи, утверждалось губернатором⁶.

Вызов отрядов стражи в пределах уезда в места беспорядков производился уездным исправником, который одновременно с донесением губернатору сообщал о сделанном им распоряжении соответствующему помощнику губернского инспектора полицейской стражи или офицеру уездной полицейской стражи.

При получении извещения помощник губернского инспектора полицейской стражи или офицер уездной полицейской стражи немедленно отправлялся на место для личного командования стражей. В случае невозможности прибытия, а равно до принятия им лично командования непосредственное руководство подразделением стражи возлагалось на одного из унтер-офицеров Отдельного корпуса жандармов или старших стражников, которые следовали указаниям находящихся на месте классных чинов полиции⁷.

Несмотря на принятие решения о заведовании строевой частью уездной полицейской стражи руководителями региональных жандармских управлений, при исполнении полицейских обязанностей она оставалась в непосредственном подчинении исправников. Об этом четко сказано в циркуляре Министерства внутренних дел от 12 февраля 1906 г. № 1144. В нем, в частности, отмечено, что полицейские исправники «сохраняют по отношению к стражникам все предоставленные им действующим положением о страже права: исправники обязаны иметь попечение о наиболее удобном устройстве помещений для стражников и конюшен для лошадей, — они заботятся о всех подробностях обстановки, среди которой живут стражники, распределяют служебные занятия и наблюдают за обмундированием и конским снаряжением стражи»⁸. В циркуляре сказано, что права губернского инспектора полицейской стражи и подведомственных ему военных чинов точно определены в законе и в инструкции: исправники не состоят в подчинении губернских инспекторов и их помощников, однако «для пользы службы они всеми зависящими от них мерами оказывают содействие чинам военной инспекции при исполнении последними лежащих на них обязанностей»⁹. Учитывая такое двойное подчинение полицейской стражи, которое могло послужить поводом для нежелательных недоразумений, министр внутренних дел в рассматриваемом циркуляре подчеркнул, что в этом отношении рассчитывает на губернаторов, «которые, без сомнения, приложат все усилия к тому, чтобы предпринятое в указанных пределах слияние общей и жандармской полиции не встретило на первых же порах вредных для службы препятствий: путем внимательной заботливости и личным вмешательством во все подробности дела поводы к мелочным недоразумениям будут устранены и постепенно, по указанию опыта, удастся создать стройную и надежную уездную полицию, которая вполне обезпечит население от нарушений общественного порядка и спокойствия»¹⁰.

В 1906 г. проведена проверка организации и деятельности уездной полицейской стражи в 43 губерниях. При проведении провер-

ки обращалось особое внимание: «а) на личный состав означенной стражи, а именно: в какой степени состав этот подготовлен к исполнению лежащих на страже обязанностей, надежен ли он, в особенности урядники и старшие стражники, предназначенные к заведованию отдельными отрядами, принадлежат ли люди, вошедшие в стражу, к числу местных обывателей или взяты из иных местностей, и назначены ли первые на службу в отряды, расположенные не в соседстве с их местом причисления; б) на обмундирование чинов стражи, состояние вооружения, на принадлежащих страже лошадей и конское снаряжение, а равно способ приобретения и постройки чинами стражи лошадей, одежды и проч.; в) на умение чинов стражи владеть оружием и управлять лошадьми; г) на порядок содержания чинами стражи вооружения, своих помещений и конюшен; д) на порядок заготовления, хранения и расходования фуража; е) на достаточность обеспечения стражи огнестрельными припасами, способ хранения таковых, порядок и отчетность их расходования и ж) в какой степени Исправники и Становые Пристава усвоили положение о страже, их отношение к чинам сей стражи»¹¹.

Отчеты о проверках уездной полицейской стражи в губерниях тщательно рассмотрены на заседаниях учрежденной по приказанию министра внутренних дел специальной комиссии под председательством командующего Отдельным корпусом жандармов генерал-майора В. А. Дедюлина.

Как уже отмечалось ранее, при учреждении полицейской стражи предполагалось применять следующие нормативы распределения ее личного состава: в каждой волости – один урядник и стражники из расчета – один стражник на каждые 2 500 человек населения. Стражники распределялись «сообразно пространству, населению и другим местным условиям» по губерниям – министром внутренних дел, в пределах губернии – губернатором.

Следует учитывать, что уездная полицейская стража была образована перед революционными событиями 1905–1907 гг. Это обусловило изменения в первоначальных планах распределения стражников. Необходимость предупреждения и подавления массовых выступлений крестьян вызвала необходимость принятия решения о формировании в первую очередь отрядов стражи, как конных, так и пеших, в ущерб распределению стражников по населенным пунктам для несения общеполицейских обязанностей.

В циркуляре Министерства внутренних дел губернаторам (по Департаменту полиции) от 7 декабря 1905 г. № 6091, подписанном управляющим Министерством внутренних дел П. Н. Дурново, говорилось о том, что «пешие и конные стражники ни в каком слу-

чае не могут быть распределяемы по территории не только отдельными единицами, но даже в составе незначительных, в несколько человек, отрядов. При подобном положении стражники эти будут совершенно лишены возможности оказать какое-либо сопротивление неблагонадежной части населения и сделаются первыми же жертвами каждого беспорядка. Поэтому представляется безусловно необходимым, дабы пешая стража размещалась сравнительно крупными группами в нескольких пунктах уезда, при чем я находил бы наиболее соответственным квартиру подобного отряда приурочивать к месту жительства каждого из земских начальников. При этом само собою разумеется, что названные чины не должны будут находиться постоянно в полном составе на месте, но для исполнения своих полицейских обязанностей они должны будут по возможности часто, – при том непременно не в одиночку, а в составе нескольких человек, – обходить вверенные им участки и посещать все те места, где их присутствие может оказаться нужным»¹².

В отношении конной стражи в циркуляре сказано: «...нежелательность дробления ее на мелкие отряды представляется еще более очевидною, т. к. самая стража эта именно должна быть приспособлена к действию более или менее крупными частями, при подавлении сравнительно значительных по своим размерам беспорядков». Далее губернаторам предписывалось избрать «не более четырех или пяти центральных для всей губернии пунктов, исключительно при этом городов», в которых вся конная стража должна быть размещена отрядами, «численность коих может быть установлена, – невыходя конечно из общего числа определенного для губернии, – на основании тех или других местных условий. Во всяком случае пункты расположения конной стражи должны отвечать тому неперемennomу требованию, чтобы ближайший отряд ее мог бы поспеть к месту беспорядков в самом непродолжительном времени».

В циркуляре Министерства внутренних дел губернаторам (по Департаменту полиции) от 12 февраля 1906 г. № 1144 министр внутренних дел П. Н. Дурново отметил, что ранее им было дано распоряжение о «неперемнной группировке пешей стражи отрядами не менее 10 человек и конной отделениями не менее 20 всадников». Поскольку многие губернаторы признали по местным условиям неудобным исполнение данного распоряжения, министр в отмену сделанного ранее распоряжения предоставил разрешение данного вопроса на усмотрение местных властей, обладающих «всеми средствами для правильной оценки той обстановки, среди которой полицейской страже придется действовать»¹³.

Однако в последующем были приняты решения о сосредоточении стражи в более-менее крупных подразделениях. В частности, в циркуляре Министерства внутренних дел от 20 декабря 1908 г., подписанном командиром Отдельного корпуса жандармов генерал-лейтенантом Ф. Ф. Таубе, говорилось, что при сформировании уездной полицейской стражи министр внутренних дел сделал распоряжение об обязательной группировке стражи: не менее 10 человек в пеших отрядах и 20 всадников в конных отрядах, затем было разрешено дробление стражи в зависимости от обстоятельств службы на меньшие подразделения. Далее в циркуляре указано, что министр внутренних дел вновь «приказал принять все меры к тому, чтобы конные отряды, на местах постоянного квартирования, были в составе не менее 20 человек». Отступления от этого правила могли быть допущены лишь временно, «при командировках стражников, когда обстоятельства позволяют посылку отрядов меньшей численности»¹⁴.

В дальнейшем вопрос о более эффективном организационном построении уездной полицейской стражи неоднократно обсуждался в Министерстве внутренних дел с учетом мнения руководства губерний Российской империи.

Представляет интерес докладная записка, датированная 23 сентября 1910 г. и подписанная вице-директором Департамента полиции С. П. Белецким.

В докладной записке говорилось, что во время отпуска и пребывания в своем имении в Ковенской губернии П. А. Столыпин обратил «внимание на некоторые существенные недостатки общего характера в организации постановки этой стражи в Ковенской губернии».

При докладе С. П. Белецкого министр внутренних дел в присутствии товарища министра внутренних дел П. Г. Курлова указал, что принятая система размещения стражи крупными отрядами признана им нецелесообразной. По утверждению министра, «возможность полицейскому начальству ознакомиться с ними с этой именно стороны и вследствие сего постепенно образовался бы кадр кандидатов, которые, получив таким образом практически подготовку к самостоятельному несению первоначально полицейских обязанностей, могли бы с несомненным успехом, являясь естественными кандидатами, замещать открывающиеся должности полицейских урядников»¹⁵.

По мнению П. А. Столыпина, было весьма полезно в интересах службы распределить стражников небольшими отрядами при станковых и уряднических участках. Это имело большое значение в степных губерниях «с разбросанным населением», где отряды полицейской стражи станут «действительною крупною помощью полицейскому чиновнику в исполнении его многообразных функций». В случае

необходимости они могли быть использованы как отрядные воинские части не только для подавления беспорядков, но и для ознакомления с «ситуацией местности, что будет иметь весьма важное значение при необходимости привлечения в случае надобности значительных отрядов». При организации таких отрядов чины полицейской стражи «не будут страдать от бездействия, а, будучи постоянно заняты и находясь под известным руководством в близком соприкосновении с населением, более и скорее приучатся к сознательному отношению к своим обязанностям»¹⁶.

Присутствовавший при докладе товарищ министра внутренних дел генерал-лейтенант П. Г. Курлов образовал в Штабе Отдельного корпуса жандармов Особое совещание для обсуждения вопросов уездной полицейской стражи. Открывая заседание, П. Г. Курлов ознакомил членов совещания с мнением министра внутренних дел и высказал свою точку зрения на предстоящую работу совещания, заключающуюся в том, что для разрешения поставленных министром вопросов необходимо образовать при Штабе Отдельного корпуса жандармов комиссию с участием представителей Департамента полиции и подвергнуть детальному обсуждению все недостатки, которые «выяснились практикой применения закона о полицейской страже».

28 ноября 1910 г. губернаторам был направлен циркуляр Министерства внутренних дел (№ 23860) за подписью товарища министра внутренних дел П. Г. Курлова о дислокации уездной полицейской стражи.

В нем говорилось, что период смуты и связанные с ним революционные эксцессы «силою вещей» заставили поставить перед полицейской стражей другую задачу – «действие в качестве и взамен воинской силы при усмирении массовых выступлений, носящих характер сопротивления власти или даже бунтарства». Это повлекло сосредоточение стражи в более или менее крупные подразделения и расположение ее в качестве не отдельных лиц, а отрядов. Несмотря на то, что данный способ формирования стражи представлял большие удобства с точки зрения строевого обучения стражи, он не давал стражникам достаточной возможности изучить их непосредственные полицейские обязанности, наиболее важные в период, когда действие большими отрядами являлось редким исключением вследствие сравнительно спокойного в политическом отношении состояния сельского населения¹⁷.

В циркуляре указано, что, «будучи распределены по всей территории уезда и губернии, стражники, приблизившись к населению обслуживаемого ими района, будут иметь возможность ознакомиться с настроением такового и его особенностями, собирать на месте сведения

о входящих в состав его преступных элементах, немедленно сообщать подлежащему уряднику как добытые ими данные, так и дошедшие до них сведения указания на замышляемое или подготавливаемое преступление, задерживать на месте нарушителей личной и имущественной безопасности для передачи их в распоряжение урядника, охранять следы преступления до прибытия на место старшего чина полиции или судебного ведомства и т. п.». При таком распределении уездной полицейской стражи ее использование для осуществления исключительно полицейских функций, как подчеркнуто в циркуляре, «окажется чрезвычайно полезным для урядников и станowych приставов при исполнении последними их сложных обязанностей»¹⁸.

Уездную полицейскую стражу целесообразно было использовать для осуществления постоянных обходов или объездов по территории своего участка в целях как непосредственного с ней ознакомления, так и для поддержания безопасности на путях сообщения. Стражники должны были охранять порядок на базарах, ярмарках, богомольях и других скоплениях народа в пределах конкретного участка. Население при такой организации видело бы представителей полицейской власти, к защите которой можно постоянно и немедленно прибегнуть каждому нуждавшемуся. Это, несомненно, отразилось бы на отношении обывателей к чинам стражи. Кроме того, стражники при такой организации будут использовать все время для исполнения служебных своих обязанностей, а не оставаться в бездействии, что имело место в ряде местностей и вызывало нарекания. Будучи постоянно занятыми и находясь под неослабным и бдительным руководством более опытных полицейских чинов, являвшихся их непосредственным начальством, стражники получали возможность скорее приучиться к сознательному несению полицейской службы¹⁹.

Осуществление уездной полицейской стражей исключительно полицейских функций не должно было негативно отразиться на реализации другой ее задачи – пресечения открытых нарушений общественного порядка. Как подчеркивалось в циркуляре, предположение Министерства внутренних дел не распространялось далее обращения лишь части стражи к несению непосредственных полицейских функций. Эта часть стражи в соответствии с реалиями времени составления циркуляра определялась в размере двух третей ее численности. Остальная часть стражи должна быть оставлена в составе сравнительно крупных отрядов, месторасположение которых избиралось с таким расчетом, чтобы в случае необходимости отряд возможно было пере-дислоцировать в наиболее краткий срок в тот или иной населенный пункт уезда. Квартира отряда должна стать одновременно местом для

производства учебных сборов чинов стражи, расположенных мелкими группами и единицами. Квартиры наиболее крупных отрядов стражи, если они будут расположены в городах, станут местом пребывания и заведующих строевым обучением стражи офицеров, а также школ для обучения чинов стражи.

В заключении циркуляра выражалась просьба к губернаторам обсудить изложенные в циркуляре вопросы и сообщить свое мнение не позднее 1 января 1911 г. с представлением примерного расписания новой дислокации стражи²⁰.

8 июля 1911 г. губернаторам был направлен новый циркуляр Министерства внутренних дел (№ 14921), подписанный товарищем министра внутренних дел генерал-лейтенантом П. Г. Курловым, о расквартировании уездной полицейской стражи. В циркуляре указано, что одной из главных задач администрации в деле обеспечения спокойствия и безопасности на местах являлась борьба с усиливавшимися из года в год преступными посягательствами против личности и имущества, а также с развивавшимися на местах новыми формами хулиганства и бандитизма и связанным с ними развитием преступности и нравственной распушенности подраставшего сельского и поселкового населения. Местной административной власти следовало, как сказано в циркуляре, «озаботиться постепенным установлением такого порядка, который дал бы возможность всестороннего обслуживания общественной безопасности и спокойствия в интересах населения наличными силами полиции». В связи с этим надлежало стремиться к такому распределению стражников по территории уездов и губернии, «при котором они, будучи приближены к населению обслуживаемого района, имели бы возможность знакомиться с составом такового и его особенностями, тщательно изучать местность своего участка, собирать сведения о преступных элементах, сообщать начальству добытые данные и дошедшие сведения о замышляемых или готовящихся преступлениях, задерживать на месте нарушителей личной и имущественной безопасности для передачи их в распоряжение урядника, охранять следы преступления до прибытия на место старшего чина полиции или судебного следователя и т. п.». Одновременно стражники могли быть использованы «для производства обходов или объездов территории своего участка в целях как ближайшего с нею ознакомления, так и поддержания безопасности на путях сообщения; чины эти естественно явятся также и охранителями порядка на базарах, ярмарках, богомольях и т. п. скоплениях народа в данном участке». При такой организации службы стражники будут использовать все время на исполнение своих обязанностей, не оставаясь нередко в бездействии, что имело место в некоторых местностях²¹.

Губернаторам предписывалось из состава местной полицейской стражи сгруппировать отряды для прекращения открытого нарушения общественного порядка или в иных случаях, одну треть всего количества стражников сосредоточив при полицейских управлениях, или отряды в других местностях по усмотрению губернаторов. Обращалось внимание на придание страже строгой военной организации и обязательность прохождения стражниками курса обучения полицейским обязанностям для самостоятельного направления на места для несения общеполицейской службы. Оставшиеся две трети стражи необходимо было распределить по уездам не только небольшими группами, но даже отдельными стражниками для исполнения общеполицейских обязанностей, главным образом в населенные пункты, выделявшиеся количеством населения или развитием фабрично-заводской или торгово-промышленной деятельности, или «характером самих жителей, склонных к буйствам и вообще к нарушению порядка, например в железнодорожные поселки, не имеющие еще определенной законом общественной организации, и т. п. районы».

В циркуляре выражена просьба к губернаторам постепенно переходить к замене пешей стражи конной, для чего следовало внести соответствующие представления на рассмотрение министру внутренних дел²².

В заключении циркуляра губернаторы были поставлены в известность, что «в зависимости от результатов дислокации стражи по трем избранным ныне в качестве показательных губерниям, в коих уже ныне предложено, в виде опыта, применить новый порядок расквартирования стражи» будут даны новые указания²³.

30 сентября 1912 г. губернаторам был направлен секретный циркуляр № 17950, подписанный министром внутренних дел А. А. Макаровым. В нем говорилось, что министр, ознакомившись с результатами опыта новой дислокации стражи в трех губерниях, выразил сомнение в мероприятиях, предусмотренных ранее указанными циркулярами от 28 ноября 1910 г. № 23860 и от 8 июля 1911 г. № 14921. Об этом сказано следующим образом: «...по ознакомлении подробно с результатами опыта новой дислокации стражи в 3-х губерниях Империи, совершенно отличных друг от друга как по характеру своих жителей, так и вследствие этнографических и других особенностей, я не могу прийти к убеждению, что намеченный Министерством путь, предуказанный вышеупомянутыми циркулярами, действительно вполне отвечает современным требованиям жизни. С очевидной наглядностью произведенный опыт показал, что введение нового распределения стражи имеет крайне серьезное значение в смысле успешности борьбы с непомерно развившимися после революционной пропаганды все-

возможными кражами, насилиями и, в особенности, с хулиганскими выступлениями, являющимися бичем сельских местностей и препятствующими спокойной и плодотворной жизни деревни»²⁴.

Министр признал расквартирование полицейской стражи по отдельным сельским населенным пунктам мерой, безусловно, необходимой, однако подчеркнул: «...я вместе с тем, не считаю целесообразным настаивать ныне же на непременном распределении двух третей всей стражи по территориям уездов. Однако, в соответствии с предположениями Комиссии по реформе полиции, одна треть стражи должна быть безотлагательно привлечена к несению общеполлицейских обязанностей».

Во избежание подрыва дисциплины и воинского вида участковых стражников министр считал необходимым, «чтобы последние периодически освежались бы новыми силами из городских отрядов стражи» и, кроме того, помимо летних сборов, собирались ежемесячно (во время получения жалования) в течение 2–3 дней в соответствующие отряды для обучения строю. Отряды могли бы формироваться при уездных полицейских управлениях или при станových квартирах. В случае нахождения в этих местах офицеров стражи последним вменялось в обязанность непосредственное руководство занятиями обучающихся стражников²⁵.

Рассматриваемым циркуляром министр предоставил губернаторам, «обладающим всеми средствами для правильной оценки той обстановки, среди которой полицейской страже придется действовать», полную инициативу в деле распределения стражи по населенным пунктам губернии. При этом министр высказался за целесообразность по возможности парного распределения участковых стражников. Отдельные стражники, по его утверждению, «могут более продуктивно курсировать по своим участкам, хотя бы и в одиночку, сознавая непосредственную близость своего товарища, и являясь менее зависимыми от местного населения, с которым, при одиночном распределении, они поневоле должны вступать в более тесные отношения»²⁶.

Переход к новой дислокации полицейской стражи и связанные с ней мероприятия, как сказано в циркуляре, вызовут в жизни ряд новых вопросов, не разрешенных еще с достаточной ясностью действующими циркулярами Министерства внутренних дел. По мнению министра внутренних дел, желательным было созывать периодические совещания при губернских правлениях с участием инспекторов стражи, советников губернских правлений, уездных исправников и офицеров стражи. На этих совещаниях необходимо обсудить проект вводимой настоящим циркуляром новой дислокации стражи, а также разра-

ботать необходимые мероприятия, связанные с новым распределением части стражи по участкам, которые, исходя из особенностей местных условий, станут наиболее целесообразными для осуществления эффективного надзора за деятельностью участковых стражников²⁷.

В заключении циркуляра министр обратился к губернаторам с просьбой: «Сообщая вышеизложенные мои соображения Г.г. Губернаторам к руководству, я обращаюсь с покорнейшей просьбой приложить все усилия, чтобы полицейская стража на новом весьма трудном поприще своей административной деятельности, непосредственно направленной ко благу и спокойствию местного населения, действительно явилась оплотом законности и порядка, оставаясь в то же время грозной, сплоченной силой, могущей в каждую минуту обрушиться на нарушителей этого порядка»²⁸.

¹ Полное собрание законов Российской Империи (далее – ПСЗ РИ). Собр. 3. Т. XXIII. Отд. I. № 22906 (при цитировании исторических документов сохранены, по возможности, их стиль и орфография).

² ПСЗ РИ. Собр. 3. Т. XXV. Отд. I. № 27166.

³ Государственный архив Российской Федерации (далее – ГАРФ). Ф. 102. 2-е делопроизводство. 1906. Оп. 63. Д. 32 ч. 2. Л. 19, 19 об.

⁴ ГАРФ. Ф. 102. 2-е делопроизводство. 1906. Оп. 63. Д. 32 ч. 2. Л. 23.

⁵ ГАРФ. Ф. 102. 2-е делопроизводство. 1906. Оп. 63. Д. 32 ч. 2. Л. 20.

⁶ ГАРФ. Ф. 102. 2-е делопроизводство. 1906. Оп. 63. Д. 32 ч. 2. Л. 25, 25 об.

⁷ ГАРФ. Ф. 102. 2-е делопроизводство. 1906. Оп. 63. Д. 32 ч. 2. Л. 26 об., 27.

⁸ ГАРФ. Ф. 102. 2-е делопроизводство. 1906. Оп. 63. Д. 32 ч. 2. Л. 21 об.

⁹ ГАРФ. Ф. 102. 2-е делопроизводство. 1906. Оп. 63. Д. 32 ч. 2. Л. 21 об.

¹⁰ ГАРФ. Ф. 102. 2-е делопроизводство. 1906. Оп. 63. Д. 32 ч. 2. Л. 21 об., 22.

¹¹ ГАРФ. Ф. 102. 2-е делопроизводство. 1906. Оп. 63. Д. 31 ч. 2. Л. 5, 5 об.

¹² ГАРФ. Ф. 102. 2-е делопроизводство. Оп. 63. Д. 32 ч. 2. Л. 16 об.

¹³ ГАРФ. Ф. 102. 2-е делопроизводство. 1906. Оп. 63. Д. 32 ч. 2. Л. 21.

¹⁴ ГАРФ. Ф. 102. Оп. 261. Д. 172. Л. 1.

¹⁵ ГАРФ. Ф. 102. 2-е делопроизводство. 1910. Оп. 67. Д. 10 ч. 102. Л. 2, 2 об.

¹⁶ ГАРФ. Ф. 102. 2-е делопроизводство. 1910. Оп. 67. Д. 10 ч. 102. Л. 2 об., 3.

¹⁷ ГАРФ. Ф. 102. 2-е делопроизводство. 1911. Оп. 68. Д. 14 ч. 21. Л. 109, 109 об.

¹⁸ ГАРФ. Ф. 102. 2-е делопроизводство. 1911. Оп. 68. Д. 14 ч. 21. Л. 109 об., 110.

¹⁹ ГАРФ. Ф. 102. 2-е делопроизводство. 1911. Оп. 68. Д. 14 ч. 21. Л. 110.

²⁰ ГАРФ. Ф. 102. 2-е делопроизводство. 1911. Оп. 68. Д. 14 ч. 21. Л. 110, 110 об., 111.

²¹ ГАРФ. Ф. 102. 2-е делопроизводство. 1911. Оп. 68. Д. 14 ч. 21. Л. 112, 112 об.

²² ГАРФ. Ф. 102. 2-е делопроизводство. 1911. Оп. 68. Д. 14 ч. 21. Л. 113 об.

²³ ГАРФ. Ф. 102. 2-е делопроизводство. 1911. Оп. 68. Д. 14 ч. 21. Л. 114.

²⁴ ГАРФ. Ф. 102. 2-е делопроизводство. 1911. Оп. 68. Д. 14 ч. 21. Л. 115, 115 об.

²⁵ ГАРФ. Ф. 102. 2-е делопроизводство. 1911. Оп. 68. Д. 14 ч. 21. Л. 115 об.

²⁶ ГАРФ. Ф. 102. 2-е делопроизводство. 1911. Оп. 68. Д. 14 ч. 21. Л. 115, 116.

²⁷ ГАРФ. Ф. 102. 2-е делопроизводство. 1911. Оп. 68. Д. 14 ч. 21. Л. 116 об.

²⁸ ГАРФ. Ф. 102. 2-е делопроизводство. 1911. Оп. 68. Д. 14 ч. 21. Л. 117 об.



Г. Г. НЕБРАТЕНКО,

*доктор юридических наук, доцент,
Ростовский юридический институт МВД России,
профессор кафедры теории государства и права
E-mail: gennady@nebratenko.ru*

Ведомственное образование МВД России на рубеже XIX–XX вв.

Трехсотлетний юбилей Российской полиции привлек интерес научного сообщества к знаменательным вехам в ее истории. Опыт развития системы подготовки кадров и государственной службы заслуживает особого внимания. Поэтому в предложенной научной статье рассматривается процесс зарождения ведомственного образования МВД России. Предпосылки для возникновения ведомственного образования стали складываться в ходе реформы полиции, когда на рубеже 1866–1867 гг. сформировались все условия для организации профессиональной подготовки городских. С 80-х гг. XIX столетия в Российской империи стали появляться полицейские школы и курсы, непосредственно заложившие основу ведомственного обучения. Профессиональная подготовка в них осуществлялась по должностным категориям. В то же время целенаправленная подготовка кадров средней и высшей квалификации для российской полиции не осуществлялась. Этот факт сказался на уровне обеспечения правопорядка в Российской империи.

Профессиональная подготовка, ведомственное образование, профессиональное обучение, МВД России, российская полиция, история, Министерство внутренних дел, 300-летие российской полиции.

В 2018 г. российская полиция отметила 300-летний юбилей, что является ведомственным вкладом в формирование патриотизма как идеологического столпа современной российской государственности. Юбилей стал заметным событием уходящего года, открывшим новую веху в истории ОВД, в равной степени знающих все поколения профессиональных предшественников и признающих их преемство. Широкой общественности были возвращены незаслуженно забытые имена, свидетельства и факты, повествующие о содержании правоохранительной деятельности в Российской империи, достойные уважения и поклонения. В этом, собственно, и заключается назначение и смысл историко-правовых исследований¹.

Однако определенное количество исторических фактов пока еще не изучено по причине того, что для них не нашелся исследователь или творческий коллектив. Поэтому научное сообщество образовательных организаций МВД России продолжает изыскательский путь по изучению ведомственного прошлого, формированию документальной базы для организации воспитательной работы обучаемых, закреплению в общественном сознании положительного облика российской полиции на всем пути ее развития. Изучение истории становится не просто правилом хорошего тона, а частью повседневной работы, ведь за 300-летьем российской полиции по хронологии следуют новые юбилеи: образования территориальных и линейных ОВД, подразделений и служб, например, 19 января 1722 г. является основополагающей датой для полиции Москвы. В этот день Петр I утвердил именной указ «О бытии в Москве обер-полицмейстеру», что является исторически достоверным фактом создания в первопрестольной регулярной полиции, и подобного рода событиями, пожалуй, могут быть наполнены исторические формуляры большинства ОВД Российской Федерации.

В связи с этим 300-летний юбилей позволил по-новому взглянуть на прошлое и настоящее структурных подразделений МВД России или их объединений, таких как ведомственная система образовательных организаций, которая в основном сложилась во второй половине XX в. Но ее зарождение относится не просто к 20-м гг. прошлого столетия, а к последней трети XIX в., когда в Российской империи проводилась модернизация правоохранительной системы, определившая облик отечественных органов правопорядка до 1917 г.

Между тем до 1866 г. российская полиция не имела собственных образовательных организаций и не занималась профессиональной подготовкой кадров на систематической основе. Полиция и жандармерия находились в тесном профессиональном взаимодействии с российской армией, из всех сил, привлекаемых к обеспече-

нию правопорядка, единственно имевшей систему ведомственного образования: военные академии, училища, гимназии и корпуса. Поэтому армия поставляла кадры для комплектования правоохранительных органов, причем не только офицерским составом (классными чиновниками), но и младшим начальствующим и рядовым (нижними чинами), например, старослужащих для работы «будочниками». Даже во «Временных правилах об устройстве полиции в городах и уездах губерний» от 25 декабря 1862 г. прямо предписывалось назначать на должности полицмейстеров, возглавлявших городскую полицию, офицеров армии, состоящих под покровительством «Комитета о раненых»², т. е. демобилизованных из войск по ранению и непригодности к строевой службе.

Зарождение ведомственного образования МВД России происходило, как и создание полиции, в городе Санкт-Петербурге, где 13 декабря 1866 г. при обер-полицейстере Федоре Федоровиче Трепове была учреждена полицейская стража, состоявшая из околоточных надзирателей и городских. Вакансии по данным должностям стали замещаться приемом на работу по вольному найму, а не фактическим продолжением воинской службы, как было прежде. Введение вольного найма, т. е. «контракт», как говорят современники, создало предпосылки для формирования ведомственного образования, поскольку служить в полицию приходили достаточно молодые люди из всех сословий, рассматривавшие правоохранительную деятельность, возможно, как дело всей жизни, при этом они не имели опыта работы в наружной полиции или хотя бы серьезного жизненного опыта.

В результате городские Санкт-Петербурга, появившиеся в 1867 г. на смену будочникам и градским стражам, стали первой должностной категорией, подвергнутой ведомственному обучению в МВД Российской империи. Поскольку, прежде чем приступали к выполнению должностных обязанностей на постоянной основе, проходили профессиональную подготовку в созданном 17 июня 1867 г. «полицейском резерве»³. После полицейский резерв, где готовили вольнонаемные кадры для наружной службы, появился в Москве и других городах Российской империи. Воплощение в практическую плоскость идеи «резерва сил полиции» указывает на переосмысление подхода к работе с кадрами, выраженного в понимании необходимости их подготовки собственными силами, исходя из насущных потребностей МВД Российской империи.

Пожалую, именно с появления «полицейского резерва» началось зарождение ведомственного образования, где с городскими проводились занятия, причем действующими полицейскими-наставниками, давно освоившими азы правоохранительной деятельности.

«Новобранцы» также привлекались к несению службы: отправляли караулы в тюрьме, осуществляли конвоирование заключенных к судебному следователю, в прокуратуру или суд, а также выполняли некомплект полицейской стражи, выходя на городские посты, особенно в праздничные дни или во время массовых беспорядков. Собственно, современные образовательные организации МВД России, в буквальном смысле, также являются «полицейским резервом», привлекаемым к охране общественного порядка, напριме, во время массовых спортивных мероприятий, таких как Олимпиада или Чемпионат мира по футболу.

Однако в последней трети XIX в. в учебном процессе все-таки превалировало практическое несение службы, а теоретическая подготовка преподавалась вариативно в зависимости от местных возможностей. Поэтому при некоторых городских или уездных полицейских управлениях губернаторами или градоначальниками стали учреждаться «школы полиции», причем нескольких типов: для городских полицейского резерва; для стражников уездной полицейской стражи, введенных в 1903 г.; для полицейских урядников, появившихся в 1878 г.; для околоточных надзирателей. В итоге на рубеже XIX–XX вв. образовался достаточно обширный перечень организаций, занимавшихся подготовкой рядового и младшего начальствующего состава, а вот в обучении чиновников, принимаемых на службу в полицию, наблюдался пробел⁴.

По этой причине комплектование должностей среднего и старшего начальствующего состава, как и прежде, осуществлялось приемом в полицию офицеров армии, вышедших в отставку, или путем назначения нижних чинов полиции на классные должности. Затем по Табели о рангах они должны были сдать экзамен на получение первого классного чина «коллежский регистратор», который принимался в ближайшем городском, окружном или уездном реальном училище, в обычное время занимавшемся общей и профессиональной подготовкой гражданской молодежи. Экзамен проводился в объеме вопросов по «Закону Божьему», «Русскому языку», «Географии и истории», а также «Арифметике». После успешного прохождения испытания лица, замещающие должности «классных чиновников», получали первичное звание, и на этом образовательная подготовка завершалась. Из них лишь некоторые в течение службы могли быть направлены на повышение квалификации на полицейских курсах, учреждаемых в инициативном порядке. Так, в 1908 г. Департамент полиции МВД Российской империи организовал двухмесячную подготовку начальников сыскных отделений, прибывших в Санкт-Петербург из крупных городов Российской

империи, или, например, в 1913 г. при «Школе резерва Московской столичной полиции» появились курсы обучения навыкам управления автомобилем.

Сами полицейские курсы, как и школы, создавались при городских и уездных полицейских управлениях для обеспечения насущных служебных задач. В отличие от школ, курсы учреждались от случая к случаю, т. е. по мере необходимости, имея нормативный срок обучения в один-два месяца, а в школах – до полугода, при этом они были максимально приближены к нуждам практических органов и занимались профессиональной подготовкой, а также восполнением общеобразовательных недочетов полицейских кадров. По сути, школы и курсы являлись структурным продолжением полицейских управлений, т. е. все тем же «полицейским резервом», но с более выраженным образовательным уклоном. Однако централизованной системы ведомственных образовательных организаций пока не существовало, хотя центральный аппарат МВД Российской империи имел опыт разработки и направления в регионы учебных программ, например утвержденной 29 марта 1913 г. министром внутренних дел Н. А. Маклаковым, определявших основные требования к профессиональному обучению.

На рубеже XIX–XX вв. одной из наиболее продвинутых ведомственных образовательных организаций являлась «Специальная школа для нижних чинов полиции резерва Санкт-Петербургской столичной полиции», созданная в 1897 г. Аналогичная «Московская школа» возникла в еще в 1881 г., где раньше осознали ценность педагогических кадров, специальных кабинетов, а также библиотек учебных и специальных изданий. Инициатором создания полицейской школы в Санкт-Петербурге стал градоначальник генерал-лейтенант Н. В. Клейгельс, предусмотревший обучение сразу нескольких должностных категорий: городских; околоточных надзирателей; офицеров наружной полиции; городских речной полиции; иных полицейских служащих⁵. В результате образовательная организация стала универсальной, а вот вне столиц соблюдалась узкая спецификация учебного процесса, сфокусированного только для одной должностной категории.

Городовых готовили от двух недель до месяца и после успешной сдачи экзамена зачисляли в полицейский резерв Санкт-Петербурга, где они проходили практическое обучение, и успешно прошедшие все испытания назначались на соответствующие должности в «городские управления полицейских частей». Околоточные надзиратели и полицейские офицеры готовились по программе «специально-полицейского университета», осваивая общегуманитарные,

отраслевые и специально-юридические дисциплины. Для надлежущего уровня подачи знаний были созданы специальные классы, различные криминалистические коллекции и даже единственный в Российской империи «полицейский музей».

В завершение следует отметить, что на рубеже XIX–XX столетий в России сформировалась разветвленная сеть учебных заведений в виде полицейских школ и курсов, в основном являвшихся структурными подразделениями городских и уездных полицейских управлений. Однако централизованной ведомственной образовательной системы в досоветский период создано не было, но координация их работы осуществлялась центральным аппаратом МВД Российской империи посредством направления учебно-программной документацией. В остальном учебный процесс строился исходя из региональных потребностей и возможностей, обеспечиваясь полицейскими-наставниками и губернскими чиновниками. Учреждались школы и курсы по инициативе губернаторов и градоначальников, обеспечивая профессиональную подготовку лишь нижних полицейских чинов, а подготовку офицеров полиции могли позволить лишь столичные школы полицейского резерва (в Москве и Санкт-Петербурге).

Недостатком сложившейся системы ведомственного образования являлось отсутствие средних профессиональных и высших образовательных организаций МВД Российской империи, что сказывалось на качестве кадров руководящего уровня и, конечно, оказало негативную роль в период подавления массовых беспорядков 1905–1907 гг., когда недостаток профессиональных знаний, умений и навыков приходилось компенсировать не только самоотверженным трудом, но и самопожертвованием. Понимая это, руководство МВД Российской империи в рамках планировавшейся на 1914–1915 гг. реформы прорабатывало идею создания трехгодичных «полицейских училищ или институтов», не воплощенную в жизнь из-за начавшейся Первой мировой войны и оскудения государственного бюджета.

Планируя создание ведомственных образовательных организаций, современники начала XX в. ставили перед собой благородную цель: подготовку высококвалифицированных кадров полиции, «и настало бы время, когда вся полиция в известном городе, окончившая одно учебное заведение, составляла бы одну семью, одно целое без всякой разницы. По всей России разошлись бы специалисты и во всех отношениях учителя нижних полицейских чинов»⁶.

Эта идея, выраженная цитатой, воплощена в настоящее время. Благодаря юбилею российской полиции, наступившему в 2018 г., ста-

ло понятно, каких усилий и испытаний стоило воплощение в жизнь современного облика ведомственного образования МВД России, а также какую реальную ценность она представляет, требуя сбережения и развития!

¹ *Шатковская Т. В.* Смысл и назначение современных историко-правовых исследований // Северо-Кавказский юридический вестник. 2015. № 2. С. 10–15.

² Полное собрание законов Российской империи. Собр.1. Т. 37. С. 591.

³ Резерв Санкт-Петербургской столичной полиции. Специальная школа для чинов полиции и музей столичной полиции. СПб., 1901. С. 3.

⁴ *Терехов А. Ю., Небратенко Г. Г.* Подготовка полицейских кадров в Российской империи // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2018. № 2. С. 66–71.

⁵ Резерв Санкт-Петербургской столичной полиции. Специальная школа для чинов полиции и музей столичной полиции. СПб., 1901. С. 4.

⁶ *Гайдаш М.* По образовательному процессу // Вестник полиции. 1914. № 8. С. 152–153.



Н. С. НИЖНИК,

*начальник кафедры теории права и государства
Санкт-Петербургского университета МВД России,
доктор юридических наук, кандидат исторических наук, профессор,
заслуженный работник высшей школы Российской Федерации
E-mail: n.nishnik@bk.ru*

Полицистика: основные этапы развития полицейско-правовой теории в России

Статья посвящена проблемам формирования и развития в России полицистики – полицейско-правовой теории, нашедшей отражение в трудах мыслителей XVII – начала XX в. Охарактеризованы основные этапы эволюции полицейско-правовой теории в имперской России, перечислены имена выдающихся отечественных полицейстов. Произведен историографический обзор проблемы становления отечественной полицистики, перечислены работы современных исследователей, посвященные творчеству российских полицейстов. Сделан вывод о способности отечественной полицистики обогащать юридическую науку и способствовать поиску оптимальных решений проблем в современной России.

Полиция, полицейское государство, полицейское право, полицейско-правовая теория, полицистика, полицейсты России, полицееведение.

В исторический календарь России 2018 г. войдет и как год 300-летия полиции России. Ученые, практические работники, молодые исследователи обратили свое еще более пристальное внимание на различные аспекты становления, эволюции и современного состояния российской полиции, на специфику осуществления на разных этапах отечественной истории полицейской деятельности.

Юбилейная международная научная конференция, посвященная 300-летию полиции России, состоялась и в Санкт-Петербургском университете МВД России¹. Более тысячи исследователей приняли участие в обсуждении дискуссионных вопросов, касающихся трехвекового пути отечественных органов охраны правопорядка². В число участников юбилейной конференции в Санкт-Петербурге «Российская полиция: три века служения Отечеству» вошли представители всех субъектов Российской Федерации, всех образовательных организаций МВД России и практически всех главных управлений МВД в регионах³.

Научные собрания, посвященные различным аспектам (в т. ч. и ретроспективным) деятельности полиции, проводились в различных регионах Российского государства в течение нескольких последних лет⁴. При этом очень важным явилось и то, что к обсуждению предназначения полиции и особенностей полицейской деятельности подключились не только сотрудники полиции, но и исследователи иных академических, научных и образовательных организаций, а также граждане России, профессионально не связанные ни с органами полиции, ни с правоприменительной деятельностью.

Полиция со своей богатой, разнообразной, а порой и противоречивой историей оказалась в центре внимания общественности, которая в современной России предпринимает активные шаги не только в сфере контроля за эффективностью деятельности полиции, но и в области ретроспективного анализа и оценки исторического опыта российских правоохранительных органов.

Природа полицейской деятельности в государственно организованном обществе стала обсуждаться заново и, пожалуй, более глубоко, чем в предшествующие десятилетия. Полиция, прежде всего полиция Российской империи, стала представлять интерес для современных российских исследователей. В советское время полиция имперской России изучалась в основном как контрагент революционных организаций, современная историография свидетельствует, что полиция стала самостоятельным предметом научных исследований. В современной России в настоящее время оформилось самостоятельное исследовательское направление – полициеведение. На суд научной общественности и российской публики представляются интересные работы по истории полиции и исследования, посвященные отдельным полицейским чинам. Полицейскую тематику изучают в каждом регионе России.

При этом до настоящего времени осмысленной не в должной мере остается важная часть не только истории полиции, но и исто-

рии государственного управления и эволюции государственно-правовой системы – полицейско-правовая теория.

Полицейско-правовая теория является концептуальной основой функционирования системы органов полиции и определения направлений, форм и методов осуществления полицейской деятельности.

Возникновение полицейско-правовой теории связано с эпохой формирования абсолютизма в Европе. К тому времени слово «полиция», имевшее этимологическую связь со словами «полис», «политика» и семантическим рядом античного греческого языка «*πόλις*» – «*πολιτεία*» – «*πολιτική*», через латинизированную форму «*politia*» проникло в европейскую жизнь, сохранив значение «общее управление городской жизнью». Во французских эдиктах и ордонансах конца XIV – начала XVI в. были использованы понятия «*police*», «*policité*» (они были введены в оборот в нормативных актах короля Франции Карла VI («*pour le bien et utilite de la chose publique et de la policite de la dicte ville*» (1399 г.); «*pour garder le bien publique... en tres bonne police*» (1415 г.))⁵. В них был сохранен смысл древнегреческого понятия «*πολιτεία*», означавшего «искусство управления городом» и охватывавшего все, что связано с жизнью и благополучием граждан полиса. В Германии слово «*Polizey*» было использовано в распоряжении епископа Вюрцбурга 1476 г., а в конце XVI в. употреблялось в случаях, когда речь шла о *ius politiae* – учении о том, что государь каждого княжества не только имел право, но был обязан заботиться о «*gute Ordnung*» («добром порядке») в своих владениях. *Gute Policey* – так называли хорошее управление. Нюрнбергское предписание 1492 г., начинавшееся словами «Для поддержания доброго порядка (*gute Polizey*)...», имперская резолюция (*Reichsabschied*) Аугсбургского рейхстага «*Römischer kayserlicher Majestät Ordnung und Reformation guter Polizey im Heiligen Römischen Reich*» (1530 г.) также использовали понятие «полиция» в значении «состояние благополучия и спокойствия, являвшееся целью и результатом правильного управления»⁶, а имперские полицейские регламенты XVI в. понятием «полиция» обозначали постановления о водворении в стране порядка и безопасности, об улучшении нравов, об ограничении роскоши и подъеме народного благосостояния, об учреждении опеки, о некоторых проступках, о порядке судопроизводства и др.⁷ Представления о благом управлении неразрывно связывались с правом решения проблем, касающихся общих интересов, – вопросов обеспечения безопасности, поддержания общественного порядка, сохранения морали, обеспечения благополучия. Именно совокупность мер для укрепления порядка, благосостояния и общественной нравственности, предписаний, касающихся различных сторон обывательской жизни, и стала смыслом понятия

«полиция», получившего широкое применение в нормативных актах разного уровня.

Деятельность государственного аппарата в законодательной, управленческой, судебной сферах, направленная на регулирование отношений отдельных подданных и негосударственных социальных структур и имеющая принудительный характер⁸, получила название полицейской. Для ее осуществления начала формироваться система специализированных – полицейских – государственных органов, компетенция которых охватывала все сферы общественной жизни, все области деятельности государства внутри страны. Признание важной роли полиции в реализации идеи тотального регулирования государством всех сторон общественной жизни и превращение полиции в центральное звено государственного управления способствовали закреплению за государством этого периода названия как полицейское государство⁹.

В качестве идейной основы теории и практики полицейского государства была использована эвдемонистическая философия, признававшая основным фактором социальных трансформаций стремление человека к счастью¹⁰. Всеобщее счастье – главная цель государства. Задача полиции – достижение благополучия, «удобства и спокойствия»¹¹, увеличение совокупного достояния государства и счастья его жителей¹². Опираясь на утверждения Аристотеля о том, что люди объединяются в политические сообщества не просто ради жизни, а для благой жизни¹³, идеологи полицейского государства благо толковали как счастье, а счастье – как удовольствие (что дало основания современным исследователям назвать полицейское государство гедонистическим¹⁴). Философия эвдемонизма, нашедшая отражение в трактатах Х. Томазия¹⁵, Х. фон Вольфа¹⁶, И. Г. фон Юсти¹⁷, в эпоху Просвещенного абсолютизма превратилась в идейную основу системы управления, стала теоретическим оправданием безграничного расширения сферы государственной деятельности, закрепив за собой статус классической теории абсолютизма и полицейского государства¹⁸.

Осмысление выбора средств достижения государством своей цели, определение методов решения проблем управления государством и конкретных вопросов, касающихся отношений между органами власти и обществом, способствовали обособлению знаний в этих областях, возникновению науки полицейского права и развитию полицейско-правовой теории. Полицейское право как наука оформилась в условиях укрепления абсолютизма в Европе и России не ранее XVII в. Именно в это время сложился понятийно-категориальный аппарат науки полицейского права, были предприняты

попытки определения ее предмета, системы и методов исследования предметного поля.

Вопрос о том, как назвать эту науку, долгое время оставался открытым: ее называли полицейской наукой, наукой о полиции, полицейским правом, учением о внутреннем управлении, наукой об управлении, наукой об общественном управлении, общественным правом, административным правом. Такое множество названий было обусловлено трудностями определения предмета науки. С одной стороны, ученые были единодушны в признании того, что эта наука – наука об общественном управлении, об управлении, субъектом которого выступает государство; что она должна быть отнесена к наукам юридическим. С другой стороны, диапазон оценок учеными роли полиции в общественной жизни был чрезвычайно широк – от признания полиции «благотельным гением», призванным водворить общественное благосостояние, до характеристики полиции как «врага личной свободы и общественной самодеятельности». Не было единства взглядов ученых и в определении места полиции в системе государственного управления и механизме реализации государственных функций. Сложность определения предмета науки обуславливали и стремление ученых учесть разнообразную и быстро изменяющуюся административную практику. Эти факторы, безусловно, сыграли важную роль в дискуссиях о предмете полицейского права, в эволюции взглядов на систему науки полицейского права, в становлении на основе полицейского права науки административного права.

Теоретическую основу полицейского права составила система знаний о финансах, экономике, хозяйстве и управлении – камералистика. В рамках камеральной науки был разработан инструментарий изучения процессов в сфере государственного управления. Была осмыслена структура камералистики, определена методология, накоплен фактический материал, характеризующий особенности воздействия государства на социально-экономические процессы и составивший впоследствии эмпирическую основу для полицейского права.

Подходы к научному исследованию государства, общества и права, приемы анализа эволюции общественных отношений, форм государственной организации и механизмов государственного управления в Новое время нашли отражение в истории полицейского права.

Представления о полиции, полицейском государстве, полицейской деятельности и полицейском праве получили свое развитие и в России. Понятие «полиция», изначально понимаемое как деятельность по управлению внутренней жизнью государства, в XVIII в. получило новое смысловое наполнение. Полицией стали

называть систему органов, которые создавались для осуществления внутреннего управления. Концептуальной основой полицейской деятельности стала полицейско-правовая теория, важнейшим этапом развития которой явилась полицейско-правовая теория, получившая закрепление и развитие в трудах отечественных мыслителей XVII – начала XX в. Именно этот этап, связанный с формированием и развитием науки полицейского права, в научной литературе стал называться полицеистикой.

Развитие науки полицейского права в России шло параллельно со строительством полиции как совершенно новой государственной институции¹⁹. История полиции России во многих отношениях является уникальной, отличной от истории полиции зарубежных государств. Развитие полицейских органов Российского государства внешне проходило в русле общеевропейских тенденций дискурсивной тематизации и практической реализации идеи доброго порядка, но при этом полицейская система России приобретала существенные отличия, обусловленные причинами структурного свойства: в России полицейское строительство шло сугубо сверху и не встречало резонанса в местных социальных и административных порядках²⁰. В Европе идея полиции во многом была результатом рационального политического дискурса, являвшегося, в свою очередь, продуктом европейского интеллектуального развития в целом и философии эвдемонизма и концепции всеобщего блага в частности. В России полиция как важнейший институт обеспечения правопорядка в структурах социального действия, включая реальные практики функционирования госаппарата, укоренена не была. Представления о правильно устроенном социальном порядке формировались, отставая от практики строительства полицейской системы, а без таких представлений, как полагал российский опыт, полиция не способна реализовать возложенные на нее задачи достижения общего блага и реализации общественного интереса и не имеет возможности функционировать как эффективный институт легитимного насилия. Формирование полиции и создание полицейско-правовой теории в России находились в состоянии коэволюции.

Становление и развитие полицейско-правовой теории в России осуществлялось в несколько этапов.

Первый этап – XVII–XVIII вв. – постановка и разработка отдельных вопросов, касающихся внутреннего управления и деятельности полицейских учреждений.

В этот период была осуществлена формулировка проблем деятельности полицейских учреждений и предприняты попытки решить

их в практической деятельности. Первыми полицейстами в истории отечественной политико-правовой мысли можно считать Ю. Крижанича и И. Т. Посошкова. В своих сочинениях они не употребляли слов «полиция», «полицейская деятельность», «полицейское право», но их рассуждения фактически были посвящены природе и основным направлениям полицейской деятельности в Российском государстве. Выступая сторонниками принудительного государственного вмешательства во все сферы народной жизни, Ю. Крижанич и И. Т. Посошков формулировали предложения по оптимизации управления государством, соответствовавшие условиям государственно-правового развития России в XVII–XVIII столетиях.

Второй этап – начало XIX – середина XIX в. – анализ основных понятий науки полицейского права, выделение основных этапов формирования и развития науки полицейского права и подходов к рассмотрению предмета, метода и систематизации полицейского права, разработка отдельных вопросов организации и деятельности полиции, прав и обязанности полиции и населения.

К началу XIX в. российская научная литература еще не содержала самостоятельных исследований о полиции. С полицейской наукой русское общество знакомилось по переводам трудов И. Г. фон Юсти, И. фон Зонненфельса и других западных полицейстов²¹. Исследования носили, как правило, прикладной, а не теоретический характер.

При этом в университетах Российской империи были учреждены кафедры законов благоустройства и благочиния (1835 г.), которые с 1863 г. стали называться кафедрами полицейского права. Преподаватели кафедр полицейского права знакомили студентов с западноевропейской полиеистикой, осуществляли переводы сочинений иностранных авторов по полицейскому праву²², составляли подборки нормативных актов, подтверждавших их теоретические конструкции²³, проводили самостоятельные исследования.

Первой в России публикацией, в которой получили рассмотрение вопросы организации и деятельности отечественной полиции, стала работа П. Н. Гуляева «Права и обязанности градской и земской полиции и всех вообще жителей Российского государства, по их состояниям в отношении к полиции» (1824 г.)²⁴. В ней автор предпринял попытку решить актуальную практическую задачу – упростить использование чинами полиции и населением норм о полиции, которые имели «цель привести благоденствие гражданина в теснейшую связь с общим благом»²⁵, но при этом были закреплены в различных нормативных актах без всякой системы и часто противоречили друг другу.

Одним из первых самостоятельных исследований по полицейскому праву в России стал труд И. В. Платонова «Вступительные понятия в учение о благоустройстве и благочинии государственном»²⁶. Автор предпринял попытку определить место полицейского права среди общественных и естественных наук, охарактеризовал основные этапы развития науки полицейского права, представил свое видение предмета, метода и системы полицейского права, провел анализ основных понятий полицейского права, охарактеризовал теории западноевропейских полицейстов и сформулировал критические замечания в отношении их отдельных положений.

Третий этап – середина XIX – начало XX в. – определение предмета полицейского права российскими учеными, систематическая научная разработка проблем полицейского права, определение роли полиции в реализации государственной власти и места полицейской деятельности в реализации функций государства, характеристика полиции как государственного института, определение границ использования мер принуждения администрацией и полицией.

Этот период – расцвет отечественной полицейско-правовой мысли, связанный с творчеством блестящих мыслителей, в числе которых И. Е. Андреевский, А. Я. Антонович, Н. Н. Белявский, Э. Н. Берендтс, Н. Х. Бунге, С. В. Ведров, В. М. Гессен, Н. А. Грифцов, В. Ф. Дерюжинский, А. И. Елистратов, В. В. Ивановский, В. Г. Иозефе, В. Н. Лешков, В. Ф. Левитский, А. Е. Назимов, Г. Ф. Симоненко, Я. С. Степанов, И. Т. Тарасов, А. А. Трифонов, А. И. Чупров, П. Н. Шеймин, М. М. Шпилевский, Н. Д. Яворский, И. И. Янжул. Именно этот период отмечен вниманием к анализу законодательства и попытками систематизации нормативных правовых актов в сфере организации и деятельности полиции, которые, в частности, предпринимали И. П. Высоцкий, М. И. Доброленский, Ф. Ф. Древинг, В. В. Лукин, В. И. Способин, Н. Н. Цылов.

Российская полицеистика демонстрировала многообразие подходов к рассмотрению проблем полицейского права, плюрализм оценок полицейской практики и стремление четко определить пределы полицейского вмешательства государства в частную и общественную жизнь. Внимание ученых было сосредоточено на решении таких проблем, как определение предмета полицейского права, выяснение места полиции в системе органов государственной власти и роли полицейской деятельности в реализации функций государства, характеристика полиции как государственного института, определение границ использования мер принуждения администрацией и полицией. В пореформенной России полице-

истика представляла собой самостоятельную национальную юридическую науку.

Российская полиеистика внесла значительный вклад в развитие отдельных положений теории полицейского государства и полицейской деятельности, теории государственного управления. Но в начале XX в. полицейское право в общественном сознании россиян стало ассоциироваться лишь с принудительной деятельностью государства по обеспечению публичной безопасности и общественного порядка²⁷, а также с осуществляющими полицейскую деятельность органами²⁸. Термин «полицейское право» стал восприниматься как «не особенно приличное название»²⁹. Наука полицейского права уступила место науке административного права; учебная дисциплина «Полицейское право» из образовательного процесса университетов изъята и заменена дисциплиной «Административное право». Октябрь 1917 г. закрепил негативное отношение к полиеистике и полицейстам. С этого времени труды большинства полицейстов были преданы забвению.

Укоренились представления о том, что полицейское государство – это отсутствие правового государства, политический антипод правового государства, синоним современной диктатуры тоталитарного типа. Социально-теоретическое не(до)понимание различий между представлениями о полицейском государстве в XIX и XX вв. во многом явилось результатом политических событий и процессов в Европе в первой половине XX в. «В результате активного использования полицейского аппарата (включая тайную полицию) европейскими идеократическими диктатурами (СССР, Третий рейх) и другими авторитарными режимами произошли значительные семантические изменения в самом понятии «полиция», по сути, лишившемся своего прежнего нормативного значения или, как минимум, его части»³⁰. Это недоразумение в области теории подчеркивал Б. Чепмен, значительно усилилось в результате дословного перевода немецкого слова *Polizeistaat* как «*police state*», вошедшего в конце 1930-х гг. в английский разговорный язык и тем самым ставшего достоянием мировой научной и широкой общественности³¹. В то время понятие «полицейское государство» активно использовалось журналистами для придания негативных коннотаций именования существовавшего в Германии государства национал-социалистов. Понятие «полицейское государство» утратило свое изначальное значение, закрепив за собой определение полицейского государства как репрессивного государства, контролирующего все сферы общественной жизни, применяющего насилие в отношении политических оппонентов и характеризующегося произволом со

стороны полиции, прежде всего тайной, подменяющей собой органы нормального управления и правосудия³².

До настоящего времени наука полицейского права как управленческо-экспертная система классического полицейского государства не получила своего комплексного анализа, а теоретическое наследие полицейстов – должного осмысления. Внимание проблематике теории и практике полицейской деятельности оказалось минимизированным и в России, и за рубежом. Исследовательская «робость» в отношении проблемных полей и общественных институтов, имеющих отношение к осуществлению государственной монополии на насилие, – вооруженных сил и прежде всего полиции, проявилась, в частности, среди немецких ученых³³. Причин для этого оказалось множество. Например, вера в умиротворяющий эффект прогресса, восприятие присутствия насилия в современных обществах как пережитка социальной архаики, закрепление прогрессистской идеологии, согласно которой в современных обществах место насилия все в большей мере занимают эмпатия и рациональный дискурс, позволяющие разрешать любые общественные конфликты, не прибегая к аппарату принуждения³⁴.

Однако изучение полицейистики как дискурсивного феномена Нового времени и институциональной истории полицейского государства как политико-правовой техники поддержания правопорядка может быть эвристически бесполезным для понимания практик господства в современных обществах, «замиренность которых является скорее их собственным идеалом/идеологией, нежели фактической действительностью»³⁵. В сфере организации и деятельности полиции современное государство имеет дело с дискурсивным и институциональным наследием эпохи полицейского государства. Поэтому, как отмечал К. Вольцендорф, именно «здесь имеет смысл порыться в почве прошлого, чтобы увидеть органические взаимосвязи и силы, до сих пор присутствующие и в настоящем. Ведь без их полной переработки невозможно двигаться дальше, поскольку полиция являлась основной силой абсолютистского государства, а преодоление абсолютизма – не столько механический или технический процесс в государственном праве, сколько духовный, что применимо к идее полиции в гораздо большей мере, чем к какой-либо другой. А поскольку речь идет об идейных изменениях, то условием их понимания является знание их изначального содержания и сил, приведших к их изменениям. Поэтому изучение современного мышления о полицейском государстве, вариантов и тенденций его развития следует дополнить исследованием его предшествующего развития»³⁶.

В конце XX в. проблемы, поднятые российской полицейско-правовой теорией, стали предметом внимания А. Ш. Гасаналиева, А. В. Горожанина, А. В. Корнева, И. И. Мушкетера, Ю. Н. Овсянникова. Интерес к дореволюционной отечественной мысли и работам российских полицейстов возрос. Появились научные статьи Ю. Е. Аврутина, К. С. Бельского, О. Е. Кутафина, Ю. П. Соловья, Ю. Н. Старилова, энциклопедический словарь биографий «Правовая наука и юридическая идеология России», изданный под редакцией В. М. Сырых³⁷, в которых авторы давали оценку вкладу российской полицейстики в развитие теоретического государственного управления, полицейского и административного права.

Традиции изучения полицейско-правовой теории сложились в Санкт-Петербургском университете МВД России. Актуализированная часть теоретического наследия полицейстов, до настоящего времени не получившая должного осмысления, является предметом исследования молодых ученых: идеи Р. фон Моля, оказавшего серьезное влияние на развитие российской полицейско-правовой теории, изучает С. С. Пирожок³⁸; оригинальную концепцию «общественного права» В. Н. Лешкова и ее место в политико-правовой мысли России исследует Т. О. Чукаев³⁹; основные положения концепции управления в полицейском государстве В. В. Ивановского являлись предметом изучения А. В. Стрекалина, научный интерес которого был сосредоточен на значении исследований ученого вопросов организации местного самоуправления и обеспечения государством прав и свобод личности⁴⁰; теоретическое наследие И. Т. Тарасова анализирует Н. Ю. Егоров, обращающий внимание на серьезный вклад ученого в исследование механизма государственного управления и определение пределов вмешательства государства в различные сферы общественной жизни⁴¹; вклад Э. Н. Берендтса в развитие полицейско-правовой теории выявляет С. А. Никифорова, которая подчеркивает вклад ученого в развитие теории внутреннего управления, в определение принципов взаимоотношений центра и национальных окраин в имперском государстве, в исследование исполнительно-распорядительной деятельности государства и государственных органов⁴²; теоретическое наследие В. Ф. Дерюжинского и опыт его общественной деятельности анализирует Д. С. Геворкян, сосредоточившая свое внимание на оценке вклада ученого в развитие теории правового государства и углубление представлений о механизмах защиты прав и свобод личности⁴³; биографию, научные труды, преподавательскую, государственную и общественную деятельность А. И. Елистратова анализирует С. Ю. Дергилева, особое значение придавая оценке учения А. И. Елистратова о государстве, его пред-

ставлениям о социальной сущности и функционировании полицейского и правового государств, концепции публично-правовых отношений в сфере государственного управления и проблем обеспечения законности, поставленных А. И. Елистратовым в учении о должностном лице и гражданине⁴⁴; теоретическое наследие В. М. Гессена и его влияние на развитие отечественной политико-правовой мысли определяет Е. Н. Козинникова⁴⁵; подходы к анализу феномена «принуждение» отечественными полицейскими конца XIX – начала XX в. исследуют Н. К. Тарасов⁴⁶ и И. Ю. Карпов⁴⁷; представления полицейстов конца XIX – начала XX в. о правопорядке и оптимальных механизмах его обеспечения изучает И. Е. Понкратова⁴⁸. Рост внимания к теоретическому наследию российских мыслителей позволяет надеяться на то, что вклад российской полиеистики в развитие научных представлений о государстве и праве будет оценен, выявлен ее эвристический потенциал и определены возможности использования идей отечественных полицейстов в совершенствовании государственно-правовой системы современной России.

Российская полиеистика – важная страница истории отечественной политико-правовой мысли. Теоретическое наследие российских полицейстов до настоящего времени сохраняет способность обогащать юридическую науку и способствовать поиску оптимальных решений проблем современной России.

¹ Российская полиция: три века служения Отечеству [Электронный ресурс]: материалы юбилейной международной научной конференции, посвященной 300-летию российской полиции. Санкт-Петербург, 23–25 апреля 2018 г. / под ред. Н. С. Нижник. СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2018. 1860 с.; Российская полиция: три века служения Отечеству [Электронный ресурс]: материалы юбилейной международной научной конференции, посвященной 300-летию российской полиции. Секция молодых исследователей. Санкт-Петербург, 25 апреля 2018 г. / под ред. Н. С. Нижник. СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2018. 776 с.

² Юбилейная международная научная конференция «Российская полиция: три века служения Отечеству» продолжала свою работу в течение трех дней. В программу научного собрания 23–24 апреля 2018 г. были включены доклады 431 исследователя – ученых и практиков из 4 государств и 49 российских городов (в числе которых 109 докторов наук, 262 кандидатов наук). Среди участников конференции – представители 125 организаций и учреждений. Очное участие в конференции приняли 249 человек. На пленарных заседаниях с докладами выступили 20 участников конференции, на заседаниях 9 секций – 62 исследователя. Заявки на участие в секции молодых исследователей конференции подали 307 молодых исследователя из 2 государств и 22 российских городов – представители 43 образовательных организаций. Очное участие в конференции 25 апреля приняли 216 человек, которые выступили с докладами на 11 секциях.

³ *Нижник Н. С., Нудненко Л. А.* Проблемы совершенствования нормативной основы и практики деятельности полиции в России // Государство и право. 2018. № 4. С. 110–117; *Нижник Н. С., Сидоренко Н. С.* Полицейская деятельность: три века служения полиции Отечеству // Полицейская деятельность. 2018. № 5. С. 1–51; *Нижник Н. С., Нудненко Л. А.* Полиция и гражданское общество: направления и формы

партнерского взаимодействия (по материалам международной конференции) // Гражданское общество в России и за рубежом. 2018. № 4. 43–48; *Лясевич Т. Г., Нижник Н. С., Силкин Н. Н.* Становление, эволюция и современное состояние полиции России как предмет научных исследований // Юридическая наука: история и современность. 2018. № 12. С. 141–163; *Нижник Н. С., Нудненко Л. А.* Российская полиция: три века служения Отечеству // Административное право и процесс. 2019. № 3.

⁴ В частности: Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции): материалы международной научно-теоретической конференции. Санкт-Петербург, 28 апреля 2016 г. / под ред. Н. С. Нижник: в 2 т. СПб.: изд-во СПб. ун-та МВД России, 2016. 394 с., 390 с.; Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции): материалы международной научно-теоретической конференции молодых исследователей. Санкт-Петербург, 29 апреля 2016 г. / под ред. Н. С. Нижник: в 2 т. СПб.: изд-во СПб ун-та МВД России, 2016. 308 с., 292 с.; *Нижник Н. С., Щеткин С. С., Демидов А. В., Семенова О. В.* Научный форум, посвященный 300-летию российской полиции (о международной научно-теоретической конференции «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции)»). Санкт-Петербургский университет МВД России, 28–29 апреля 2016 г.) // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 2 (70). С. 218–226; *Нижник Н. С., Демидов А. В., Семенова О. В.* Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции) (часть II) (о международной научно-теоретической конференции, состоявшейся в Санкт-Петербургском университете МВД России) // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 3 (71). С. 214–222; *Нижник Н. С., Нудненко Л. А.* Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции) // История государства и права. 2016. № 13. С. 3–9; *Нижник Н. С., Нудненко Л. А.* Государство и право: современное состояние, перспективы развития // Государство и право. 2017. № 2. С. 111–117; *Нижник Н. С., Стоцкий А. П., Федорова Е. А., Карчевская Н. И.* Молодые исследователи – юридической науке: об участии слушателей, курсантов и студентов в международной научно-теоретической конференции «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции)» // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 2 (70). С. 214–218; *Нижник Н. С., Стоцкий А. П., Федорова Е. А., Карчевская Н. И.* Научный форум молодых исследователей, посвященный 300-летию полиции России (часть II), о международной научно-теоретической конференции «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции)» // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 3 (71). С. 210–214; Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции): материалы XIV международной научно-теоретической конференции. Санкт-Петербург, 27–28 апреля 2017 г. / под ред. Н. С. Нижник: в 2 т. СПб.: изд-во СПб. ун-та МВД России, 2017. 356 с., 362 с.; *Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции): материалы международной научно-теоретической конференции молодых исследователей.* Санкт-Петербург, 28 апреля 2017 г. / под ред. Н. С. Нижник: в 2 т. СПб.: изд-во СПб. ун-та МВД России, 2017. 262 с., 291 с.; *Нижник Н. С., Бялт В. С., Демидов А. В., Семенова О. В.* Полиция России: генезис, эволюция, современное состояние и перспективы развития // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 2 (74). С. 216–227; *Нижник Н. С., Бялт В. С., Демидов А. В., Семенова О. В.* Полиция России: основные этапы становления и развития // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 3 (75). С. 220–228; *Нижник Н. С., Нудненко Л. А.* Полиция и гражданское общество: проблемы формирования партнерских отношений. Обзор всероссийской конференции // Гражданское общество в России и за рубежом. 2017. № 3. С. 36–44; *Нижник Н. С.* Полиция Российской империи в контексте

современных историко-правовых исследований // *Полицейская деятельность*. 2017. № 6. С. 35–78; *Нижник Н. С., Нудненко Л. А.* Становление и развитие полицейской системы имперской России // *История государства и права*. 2017. № 20. С. 54–56; *Нижник Н. С., Стоцкий А. П., Федоринова Е. А.* Полиция есть душа гражданства и всех добрых порядков // *Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России*. 2017. № 2 (74). С. 228–239; *Нижник Н. С., Стоцкий А. П., Федоринова Е. А.* Полиция – «фундаментальный подпор человеческой безопасности и удобности» // *Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России*. 2017. № 3 (75). С. 229–238.

⁵ *Дерюжинский В. Ф.* Полицейское право. СПб.: Сенатская типография, 1903.

⁶ *Melcher K.* Die Geschichte der Polizei. Berlin: Gersbach & Sohn, 1926. S. 41.

⁷ *Елистратов А. И.* Учебник русского административного права. Вып. 1. М.: Поставщик Высочайшего Двора Товарищества скоропечатни А. А. Левенсон, 1910. С. 11.

⁸ *Там же*. С. 9–10.

⁹ *Там же*.

¹⁰ *Нижник Н. С., Дергилева С. Ю., Геворкян Д. С.* Философия эвдемонизма как концептуальная основа теории и практики полицейского государства // *Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России*. 2014. № 3 (63). С. 236–242; *Корнев А. В.* Государство и право в контексте консервативной и либеральной идеологии. Опыт ретроспективного анализа. М.: Проспект, 2014. С. 252–253.

¹¹ [*Delamare N.*] *Traité de la police où l'on trouvera l'histoire de son établissement, les fonctions et les prérogatives de ses magistrats, toutes les lois et tous les règlements qui la concernent: On y a joint une description historique et topographique de Paris, & huit Plans gravés, qui représentent son ancien Etat, & ses divers accroissements, avec un recueil de tous les statuts et règlements des six corps des marchands, & de toutes les Communautés des Arts & Métiers.* Par M. Delamare, Conseiller-Commissaire du Roy au Châtelet de Paris. Vol. 1–2. Paris: J. et P. Cot, 1705–1710; 2-eme éd. Vol. 1–4. Paris: Chez Michel Brunet et chez J.-F. Hérisson, 1719–1738.

¹² *Justi J. H. G., von.* Grundsätze der Polizeiwissenschaft. Dritte Ausgabe. Göttingen: Verlag der Witwe Vandenhoeck, 1782. S. 7–8; *Justi J. H. G., von.* Die Grundidee zu der Macht und Glückseligkeit der Staaten oder ausführliche Vorstellung der gesamten Polizey-Wissenschaft. Bd. I. Göttingen, 1782. S. 6.

¹³ *Аристотель.* Политика / пер. с древнегреческого С. А. Жебелева, М. Л. Гаспарова. М.: АСТ, 2010. 1252б. 30.

¹⁴ *Филиппов А.* Полицейское государство и всеобщее благо. К истории одной идеологии. Статья первая // *Отечественные записки*. 2012. № 2 (47). С. 328–340. С. 330; *Нижник Н. С.* Полицейское государство – государство «всеобщего благоденствия и всеобщего счастья» // *Genesis: исторические исследования*. 2016. № 6. С. 183–194.

¹⁵ *Thomasius Chr.* Fundamenta juris naturae et gentium. Halle; Leipzig, 1705.

¹⁶ *Вольф Х., фон.* Разумные мысли о силах человеческого разума и их исправном употреблении в познании правды. Любителям оной изданы, чрез г. Вольффа королевского шведского высоко-княжеского гессенского придворного советника, первого профессора математики и философии в Марбурге, профессора гонорарио в Санктпетербурге, Королевского Великобританского. так же Королевского Прусского собрания наук члена. Переведены в 1753 г. Бегичевым Матвеем. СПб.: Тип. Артиллерийского и Инженерного Шляхетного Кадетского Корпуса, 1765.

¹⁷ *Justi J. H. G., von.* Grundsätze der Polizeiwissenschaft. Dritte Ausgabe. Göttingen: Verlag der Witwe Vandenhoeck, 1782; *Justi J. H. G., von.* Die Grundidee zu der Macht und Glückseligkeit der Staaten oder ausführliche Vorstellung der gesamten Polizey-Wissenschaft. Bd. I. Göttingen, 1782.

¹⁸ *Гессен В. М.* Административное право. Лекции. СПб.: Паровая скоропеч. Г. Пожарова, 1903. С. 3.

¹⁹ *Корнев А. В.* Государство и право в контексте консервативной и либеральной идеологии: опыт ретроспективного анализа. М.: Проспект, 2014. С. 243.

²⁰ См.: *Raeff M.* The well-ordered police state and the development of modernity in seventeenth and eighteenth century Europe: an attempt at a comparative approach // *American Historical Review*. Vol. 80. № 5. P. 1221–1243; *Ряев М.* Регулярное полицейское государство и понятие модернизма в Европе XVII–XVIII веков: попытка сравнительного подхода к проблеме // *Американская русистика. Императорский период*. Самара: Самарский университет, 2000. С. 48–79.

²¹ На русский язык были переведены произведения: *Юсти И. Г. Г.* Основание силы и благосостояния царств, или Подробное начертание всех знаний, касающихся до государственного благочиния / пер. И. Богаевского: в 4-х ч. СПб.: Тип. при Имп. Академии наук, 1772–1778; *Зонненфельс И., фон.* Начальные основания полиции или благочиния / пер. М. Гаврилова. М.: Университетск. тип., 1787.

²² На русский язык были переведены произведения: *Мольт Р., фон.* Наука полиции по началам юридического государства: перевод с 3-го немецкого издания. Вып. 1 / пер.: Р. Сементковский. СПб.: Печ. В. И. Головина, 1871; *Штейн Л., фон.* Учение об управлении и право управления с сравнением литературы и законодательств Франции, Англии и Германии / пер. с нем., под ред. [и с предисл.] И. Е. Андреевского. СПб.: А. С. Гиероглифов, 1874.

²³ Стремление познакомить российскую общественность с теоретическими основами немецкой полицейской науки осуществил Н. Ф. Рождественский, подготовивший труд «Основания государственного благоустройства, с применением к российским законам» (СПб., 1840). Автор представил сокращенный перевод трактата Р. фон Моля и выборку российских нормативных актов, подтверждавших теоретические конструкции Р. фон Моля.

²⁴ *Гуляев П. Н.* Права и обязанности градской и земской полиции и всех вообще жителей Российского государства, по их состояниям в отношении к полиции. Ч. 1–2. М.: унив. тип., 1824.

²⁵ *Гуляев П. Н.* Права и обязанности градской и земской полиции и всех вообще жителей Российского государства, по их состояниям в отношении к полиции. 3-е изд., испр. и доп. Ч. I. СПб., 1832. § 6. С. 2.

²⁶ *Платонов И. В.* Вступительные понятия в учение о благоустройстве и благочинии государственном. Харьков: университетск. тип., 1856.

²⁷ *Гессен В. М.* Лекции по полицейскому праву. Вып. 1. СПб., 1908. С. 17.

²⁸ *Дерюжинский В. Ф.* Полицейское право. Пг., 1917. С. 7, 8.

²⁹ *Горбунов А. В.* Курс лекций по полицейскому праву. Варшава, 1901. С. 6.

³⁰ *Кильдюшов О. В.* Полиция как наука и политика: о рождении современного порядка из философии и полицейской практики // *Социологическое обозрение*. 2013. Т. 12. № 3. С. 10.

³¹ *Chapman B.* Der Polizeistaat. München: List, 1972. S. 66.

³² *Кильдюшов О. В.* Полиция как наука и политика: о рождении современного порядка из философии и полицейской практики. С. 11.

³³ *Stöltzing E.* Geleitwort zur Soziologie der Polizei // *Beiträge zu einer vergleichenden Soziologie der Polizei*. Potsdam: Universitätsverlag Potsdam, 2009. S. 4–12.

³⁴ *Ibidem.*

³⁵ *Кильдюшов О. В.* Полиция как наука и политика: о рождении современного порядка из философии и полицейской практики. С. 14.

³⁶ *Wolzendorf K.* Der Polizeigedanke des modernen Staats: ein Versuch zur allgemeinen Verwaltungslehre unter besonderer Berücksichtigung der Entwicklung in Preussen. Breslau: Marcus, 1918. S. 4–5.

³⁷ Правовая наука и юридическая идеология России. Энциклопедический словарь биографий: в 4 т. / отв ред. В. М. Сырых. Т. 1–2. М., 2011.

³⁸ *Пирожок С. С.* 1) О предмете и методе полицейского права // *Актуальные проблемы теории и истории государства и права: труды кафедры теории государства и права Санкт-Петербургского университета МВД России* / науч. ред. Н. С. Нижник. СПб.: Астерион, 2012. С. 301–304; 2) Концепция социального государства Роберта фон Моля

и проблемы становления гражданского общества в современной России // Проблемы становления гражданского общества: сборник статей международной научной студенческой конференции. Иркутск, 22 марта 2013 г. Иркутск, 2013. С. 96–98; 3) Истоки представлений о полицейском государстве в российской политико-правовой мысли: Роберт фон Мольте // Правовая система России: традиции и инновации: материалы X всероссийской научно-теоретической конференции: в 5-ти ч. Санкт-Петербург, 25–27 апреля 2013 г. / под общ. ред. Н. С. Нижи́ник. Ч. I. СПб., 2013. С. 185–188; 4) Поли́цейская деятельность через призму полицейского права // 210 лет МВД России: история и современность: материалы научно-практической конференции. Санкт-Петербург, 21 сентября 2012 года: в 4-х ч. Ч. 2 / под общ. ред. Н. С. Нижи́ник. СПб., 2013. С. 47–49; 5) Концепция социального государства Роберта фон Моля и проблемы совершенствования правоприменительной деятельности в современной России // Актуальные проблемы права и правоприменительной деятельности на современном этапе: материалы международной научно-практической конференции, 19–20 сентября 2013 г. / под общ. ред. В. А. Сосова. Краснодар: издательский Дом «Юг», 2013. С. 572–575; 6) Роберт фон Мольте: штрихи к биографии полицейста // Конституционные права и свободы человека и гражданина: гарантии, механизмы правового регулирования и защиты: сборник материалов межвузовской междисциплинарной конференции. Вып. 8. Новгород, 2014. С. 194–199; 7) Проблема управления правовым государством в теоретическом наследии Роберта фон Моля // Современные проблемы юридической науки: материалы X международной научно-практической конференции молодых исследователей (Юридический факультет Южно-Уральского государственного университета, 18–19 апреля 2014 г.): в 2-х ч. Ч. I. Челябинск, 2014. С. 64–65; 8) Проблемы взаимодействия государства и общества как предмет осмысления Роберта фон Моля // Традиции местного самоуправления в России: к 150-летию земской реформы: сборник материалов всероссийской научной конференции / под общ. ред. В. Н. Скворцова, В. П. Журавлева; отв. ред. В. А. Веремько. СПб., 2014. С. 168–173; 9) Проблема государственного управления в теоретическом наследии Роберта фон Моля // Философия права. 2014. № 6 (67). С. 124–127; 10) Теория всеобщего блага Роберта фон Моля как предпосылка формирования концепции социального государства // Государственно-правовое развитие Республики Казахстан: национальный и международный опыт: материалы международной научно-практической конференции. Алматы, 2014. С. 367–374; 11) Вопросы соотношения частных и публичных интересов в концепции социального государства Роберта фон Моля // Актуальные проблемы частного и публичного права: материалы межрегиональной научно-практической конференции / редкол.: П. М. Филиппов [и др.]. Вып. 3. Волгоград, 2014. С. 150–155; 12) Социальное государство как парадигма государственной деятельности: к вопросу о генезисе представлений об ответственности государства перед гражданами // Государственно-правовое развитие Республики Казахстан: отечественный и международный опыт: материалы международной научно-практической конференции, 20 июля 2015 г. Алматы, 2015. С. 344–350; 13) Роберт фон Мольте: вклад в углубление и систематизацию знаний о государстве, праве и обществе // Genesis: исторические исследования. 2016. № 6. С. 49–60; 14) Оказание услуг как атрибутивный элемент социальной функции государства в правовом учении Роберта фон Моля // Российская полиция: три века служения Отечеству [Электронный ресурс]: материалы юбилейной международной научной конференции, посвященной 300-летию российской полиции. Санкт-Петербург, 23–25 апреля 2018 г. / под ред. Н. С. Нижи́ник. СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2018. С. 257–260; и др.

³⁹ Чукаев Т. О. 1) Российская полицистика в лицах: Василий Николаевич Лешков // Genesis: исторические исследования. 2016. № 6. С. 84–95; 2) Проблемы взаимосвязи государства и общества в теоретическом наследии В. Н. Лешкова // Вестник Московского областного филиала Московского университета МВД России имени В. Я. Кикотя: научно-практическое издание. Саратов, 2016. С. 155–157; 3) Концепция «общественного права» – элемент полицейско-правовой теории России XIX века //

Полицейская деятельность. 2017. № 5. С. 39–47; 4) Проблемы взаимоотношений общества и государства в контексте концепции «общественного права» В. Н. Лешкова // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 4 (76). С. 42–45; 5) Принципы права в концепции «общественного права» В. Н. Лешкова // Принципы права: проблемы теории и практики: материалы XI международной научно-практической конференции: в 2-х ч. Ч. 2. М.: РГУП, 2017. С. 228–233; 6) Самоорганизующееся общество как субъект реализации права (по работам В. Н. Лешкова) // Право и государство: проблемы методологии, теории и истории: материалы международной научно-практической конференции / под общ. ред. Л. В. Карнаушенко, И. В. Яблонский, Г. П. Курдюк. Краснодар: Краснодарский университет МВД России, 2018. С. 379–385; 7) Критика заимствований в российском праве. Концепция «общественного права» В. Н. Лешкова // Закон и право. 2018. № 5. С. 65–67; 8) «Общественное право», «государственное право», «полицейское право»: соотношение понятий в теоретико-правовом учении В. Н. Лешкова // Российская полиция: три века служения Отечеству [Электронный ресурс]: материалы юбилейной международной научной конференции, посвященной 300-летию российской полиции. Санкт-Петербург, 23–25 апреля 2018 г. / под ред. Н. С. Нижник. СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2018. С. 294–299; 9) Народ и органы государственной власти: анализ взаимодействия и сотрудничества в теоретическом наследии В. Н. Лешкова // *Advances in Law Studies*. 2018. Т. 6. № 3. С. 26–30; и др.

⁴⁰ *Стрекалин А. В.* 1) Проблемы правоприменительной деятельности в теоретическом наследии В. В. Ивановского // Актуальные проблемы права и правоприменительной деятельности на современном этапе: материалы международной научно-практической конференции, 25–26 сентября 2014 г. / под общ. ред. В. А. Сосова. Краснодар: издательский Дом-Юг, 2014. С. 637–641; 2) Отечественная политико-правая мысль конца XIX – начала XX века о значении институтов гражданского общества в полицейском государстве (по работам В. В. Ивановского) // Проблемы становления гражданского общества: сборник статей III международной научной студенческой конференции. Иркутск, 27 марта 2015 г. Ч. I. Иркутск, 2015. С. 141–143; 3) Идеи В. В. Ивановского о возможностях использования государственными органами мер принуждения как теоретическое основание исследований государственно-правовых систем в условиях военного времени // Великая Отечественная война: нравственные аспекты и историческое наследие: материалы межвузовской научно-практической конференции курсантов, слушателей и студентов. Санкт-Петербург, 2 апреля 2015 г. / под ред. Н. С. Нижник: в 2-х ч. Ч. 2. СПб., 2015. С. 365–367; 4) Проблемы государственно-правового развития в теоретическом наследии В. В. Ивановского // Государственно-правовое развитие Республики Казахстан: отечественный и международный опыт: материалы международной научно-практической конференции, 20 июля 2015 г. Алматы, 2015. С. 302–308; и др.

⁴¹ *Егоров Н. Ю.* 1) Проблемы правоприменительной деятельности в теоретическом наследии И. Т. Тарасова // Актуальные проблемы права и правоприменительной деятельности на современном этапе: материалы международной научно-практической конференции, 25–26 сентября 2014 г. / под общ. ред. В. А. Сосова. Краснодар: издательский Дом «Юг», 2014. С. 592–595; 2) Соединство как институт гражданского общества в правовом государстве (по работам И. Т. Тарасова) // Проблемы становления гражданского общества: сборник статей III международной научной студенческой конференции, 27 марта 2015 г. Ч. 1. Иркутск, 2015. С. 60–63; 3) Ограничение прав и свобод человека и гражданина: Вопросы об использовании принуждения в теоретико-правовом наследии И. Т. Тарасова // Права и свободы человека и гражданина: теоретические аспекты и юридическая практика: материалы ежегодной международной научной конференции памяти профессора Феликса Михайловича Рудинского, 23 апреля 2015 г. / под общ. ред. Д. А. Пашенцева. Рязань, 2015. С. 300–303; 4) Учение И. Т. Тарасова об исключительном и военном положении в государстве как теоретическое основание исследований государственно-правовых систем в условиях военного времени // Великая Отечественная война: нравственные аспекты и историческое наследие: материалы межвузовской науч-

но-практической конференции курсантов, слушателей и студентов, 29 апреля 2015 г. / под общ. ред. Н. С. Нижник. Ч. 2. СПб., 2015. С. 354–360; 5) Полицейская деятельность как средство благоустройства и безопасности общества в оценке И. Т. Тарасова // Государственно-правовое развитие Республики Казахстан: отечественный и международный опыт: материалы международной научно-практической конференции, 20 июля 2015 г. Алматы, 2015. С. 350–356; 6) Российская полиеистика в лицах: Иван Трофимович Тарасов // Genesis: исторические исследования. 2015. № 6. С. 801–812; 7) Особый правовой режим как средство охраны общественной безопасности (по работам И. Т. Тарасова) // Genesis: исторические исследования. 2017. № 11. С. 112–121; 8) О модели эффективно функционирующих органов исполнительной власти в полицейском государстве (по работам И. Т. Тарасова) // Российская полиция: три века служения Отечеству [Электронный ресурс]: материалы юбилейной международной научной конференции, посвященной 300-летию российской полиции. Санкт-Петербург, 23–25 апреля 2018 г. / под ред. Н. С. Нижник. СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2018. С. 314–318; и др.

⁴² Зорина С. А. Проблемы управления государством – предмет научных исследований Э. Н. Берендтса // Актуальные проблемы права и правоприменительной деятельности на современном этапе: материалы международной научно-практической конференции, 25–26 сентября 2014 г. / под общ. ред. В. А. Сосова. Краснодар: издательский Дом «Юг», 2014. С. 589–591; Никифорова С. А. 1) Идеи Э. Н. Берендтса о важности места расположения столицы государства как теоретическая основа исследований трансформации государственно-правовых систем в условиях военного времени // Великая Отечественная война: нравственные аспекты и историческое наследие: материалы межвузовской научно-практической конференции курсантов, слушателей и студентов. Санкт-Петербург, 29 апреля 2015 г. / под. ред. Н. С. Нижник: в 2-х ч. Ч. 2. СПб., 2015. С. 368–371; 2) Система местного управления Российского государства: эволюция и эффективность функционирования (по работам Э. Н. Берендтса) // Проблемы становления гражданского общества: сборник статей III международной научной студенческой конференции. Иркутск, 27 марта 2015 г. Ч. 1. Иркутск, 2015. С. 113–116; 3) Особенности организации и деятельности администрации в России как предмет осмысления Э. Н. Берендтса // Конституционные и административно-правовые ограничения прав и свобод человека и деятельность органов внутренних дел в современной России: сборник тезисов выступлений по материалам всероссийской научно-практической конференции. Н. Новгород, 17 декабря 2014 г. / под общ. ред. Н. А. Трусова, А. М. Субботина. Н. Новгород, 2015. С. 27; 4) Модель взаимоотношений имперского государства и его части в теоретическом наследии Э. Н. Берендтса // Государственно-правовое развитие Республики Казахстан: отечественный и международный опыт: материалы международной научно-практической конференции, 20 июля 2015 г. / отв. ред. Т. А. Кулибаев. Алматы: ООНИиРИР Алматинской академии МВ Республики Казахстан, 2015. С. 356–362; 5) Система местного управления в Российском государстве: причины неудач реформирования в оценке Э. Н. Берендтса // Развитие юридических наук: проблемы и перспективы: материалы международной научно-практической конференции / отв. ред. О. Е. Калпинская, В. Ф. Прокофьев. Великий Новгород: Новгород. гос. ун-т им. Ярослава Мудрого, 2015. С. 232–234; 6) О правовом статусе окраин имперского государства (по работам Э. Н. Берендтса о Великом княжестве Финляндском в составе Российской Империи) // Мир юридической науки. 2015. № 8. С. 9–13; 7) Российская полиеистика в лицах: Эдуард Николаевич Берендтс // Genesis: исторические исследования. 2015. № 6. С. 828–843; 8) Проблема взаимной ответственности государства, общества и личности в теоретическом наследии Э. Н. Берендтса // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 1 (69) С. 22–27; 9) Э. Н. Берендтс о статусе полиции в полицейском и правовом государстве // Genesis: исторические исследования. 2016. № 6. С. 149–161; 10) Э. Н. Берендтс о роли органов местного самоуправления в механизме управления Российского государства в конце XIX – начале XX века // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2017. № 1. С. 24–27; 11) Природа, социальная сущность и признаки государ-

ства – предмет теоретико-правовых исследований Э. Н. Берендтса // Genesis: исторические исследования. 2017. № 11. С. 96–111; 12) Э. Н. Берендтс о государстве и праве в начале XX века // Российская полиция: три века служения Отечеству [Электронный ресурс]: материалы юбилейной международной научной конференции, посвященной 300-летию российской полиции. Санкт-Петербург, 23–25 апреля 2018 г. / под ред. Н. С. Нижник. СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2018. С. 323–330; и др.

⁴³ *Теворкян Д. С.* 1) Вопросы организации общественного призрения в России – предмет исследований и сфера общественной деятельности В. Ф. Дерюжинского // Современные проблемы юридической науки: материалы VII международной научно-практической конференции молодых исследователей (Юридический факультет Южно-Уральского государственного университета, 5–6 мая 2011 г.): в 2-х ч. Ч. I. Челябинск, 2011. С. 19–21; 2) Концепция общественного призрения В. Ф. Дерюжинского как теоретическое обоснование правоприменительной деятельности полиции Российской империи // Проблемы современной науки и практики. 2011. № 3. С. 49–50; 3) Концепция общественного призрения В. Ф. Дерюжинского как теоретическое основание участия полиции в реализации государственной политики Российской империи в области социального призрения // 210 лет МВД России: история и современность: материалы всероссийской научно-практической конференции, 21 сентября 2012 г.: в 4-х ч. Ч. 1. СПб., 2012. С. 165–167; 4) Российская полицистика в лицах: Владимир Федорович Дерюжинский // Правовая система России: традиции и инновации: материалы X всероссийской научно-практической конференции. Санкт-Петербург, 25–27 апреля 2013 г. / под общ. ред. Н. С. Нижник: в 5-ти ч. Ч. I. СПб., 2013. С. 197–202; 5) Гражданская позиция и общественная деятельность В. Ф. Дерюжинского: борьба за прекращение «торговли женщинами» в конце XIX – начале XX века // Модернизация в России: история, политика, образование: материалы всероссийской научной конференции. Санкт-Петербург, 21 мая 2013 г. Вып. 5. / отв. ред. В. В. Карпова. СПб., 2013. С. 108–112; 6) Концепция борьбы с девиантным поведением в России В. Ф. Дерюжинского и проблемы охраны правопорядка в современном российском государстве // Актуальные проблемы права и правоприменительной деятельности на современном этапе: материалы Международной научно-практической конференции, 19–20 сентября 2013 г. / под общ. ред. В. А. Сосова. Краснодар: издательский Дом–Юг, 2013. С. 567–572; 7) Полицист В. Ф. Дерюжинский о свободе союзов и собраний в России начала XX века // Проблемы становления гражданского общества: сборник статей II международной научной студенческой конференции. Иркутск, 2014. С. 31–34; 8) В. Ф. Дерюжинский о моделях обеспечения государством прав женщин с девиантным поведением в Российской Империи в конце XIX – начале XX века // Право и правосудие в России: истоки и современность. К 150-летию Судебной реформы 1864 г.: сборник статей международной межвузовской научно-практической студенческой конференции, 9 апреля 2014 г. СПб., 2014. С. 22–26; 9) Учения о субъективных правах как элемент концепций полицейского и правового государства российских мыслителей второй половины XIX – начала XX века // Традиции местного самоуправления в России: к 150-летию земской реформы и земских выборов: сборник материалов всероссийской научной конференции / под общ. ред. В. Н. Скворцова, В. П. Журавлева. СПб., 2014. С. 164–168; 10) Защита прав человека и обеспечение населению надлежащих условий нравственного развития – главная задача государства (опыт научной биографии В. Ф. Дерюжинского) // Государственно-правовое развитие Республики Казахстан: отечественный и международный опыт: материалы международной научно-практической конференции. Алматы, 2015. С. 316–325; 11) Благотворительность в контексте осмысления функций государства (по работам В. Ф. Дерюжинского) // Genesis: исторические исследования. 2017. № 11. С. 122–132; 12) Общественное призрение – сфера полицейской деятельности (по работам В. Ф. Дерюжинского) // Российская полиция: три века служения Отечеству [Электронный ресурс]: материалы юбилейной международной научной конференции, посвященной 300-летию российской полиции. Санкт-Петербург, 23–25 апреля 2018 г.

/ под ред. Н. С. Нижник. СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2018. С. 319–322; и др.

⁴⁴ *Дергилева С. Ю., Геворкян Д. С.* 1) Вопросы борьбы с регламентацией проституции и торгов женщинами в конце XIX – начале XX века в научной и общественной деятельности А. И. Елистратова и В. Ф. Дерюжинского // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2013. № 4 (60). С. 31–37; 2) Проблемы институционализации публичных отношений в российском праве – предмет научных исследований В. Ф. Дерюжинского и А. И. Елистратова // Актуальные проблемы права и правоприменительной деятельности на современном этапе: материалы международной научно-практической конференции, 25–26 сентября 2014 г. / под общ. ред. В. А. Сосова. Краснодар: издательский Дом «Юг», 2014. С. 607–610; *Нижник Н. С., Дергилева С. Ю., Геворкян Д. С.* Философия эвдемонизма как концептуальная основа теории и практики полицейского государства // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2014. № 3 (63). С. 236–242; *Дергилева С. Ю.* 1) Права личности как предмет исследования А. И. Елистратова // Правоохранительная деятельность органов внутренних дел России и зарубежных государств в контексте современных научных исследований: материалы ежегодной международной научно-теоретической конференции адъюнктов и докторантов (Санкт-Петербург, 28 апреля 2011 г.) Ч. 1. СПб., 2011. С. 26–29; 2) Сущность полицейского государства как предмет осмысления полицейстов второй половины XIX – начала XX века // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2011. № 3 (51). С. 10–15; 3) А. И. Елистратов о предмете и системе полицейского права // 210 лет МВД России: история и современность: материалы всероссийской научно-практической конференции. Санкт-Петербург, 21 сентября 2012 г.: в 2-х ч. Ч. 1. СПб., 2012. С. 32–36; 4) Российская полицистика в лицах: Аркадий Иванович Елистратов // Правовая система России: традиции и инновации: материалы X всероссийской научно-теоретической конференции. Санкт-Петербург, 25–27 апреля 2013 г.: в 5-ти ч. / под общ. ред. Н. С. Нижник. Ч. 1. СПб., 2013. С. 188–197; 5) Концепция правового государства А. И. Елистратова и проблемы определения смысла правоприменительной деятельности в современной России // Актуальные проблемы права и правоприменительной деятельности на современном этапе: материалы международной научно-практической конференции, 19–20 сентября 2013 г. / под общ. ред. В. А. Сосова. Краснодар: издательский Дом «Юг», 2013. С. 379–384; 6) Концепция правового государства А. И. Елистратова // Мир юридической науки. СПб., 2013. № 10–11. С. 23–29; 6) А. И. Елистратов о месте административной юстиции в политико-правовой системе российского государства // Право и правосудие в России: истоки и современность. К 150-летию Судебной реформы 1864 г.: сборник статей международной межвузовской научно-практической студенческой конференции. Санкт-Петербург, 9 апреля 2014 г. СПб., 2014. С. 30–34; 7) Проблемы организации административной юстиции в теоретическом наследии А. И. Елистратова // Юрист-Правовед. 2014. № 3 (64). С. 126–129; *Нижник Н. С., Дергилева С. Ю.* 1) Государство и право в теоретическом наследии А. И. Елистратова // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2014. № 2 (62). С. 66–73; 2) Систематизация знаний об управлении обществом и становление науки полицейского права в Западной Европе в XVIII веке // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2014. № 3 (63). С. 37–43; *Дергилева С. Ю.* Государственно-правовые воззрения А. И. Елистратова: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015; *Нижник Н. С., Дергилева С. Ю.* 1) А. И. Елистратов: программа перехода от административного права к общей теории государственного управления // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 1 (69). С. 58–62; 2) *Нижник Н. С., Дергилева С. Ю.* Государство и право в теоретико-правовых воззрениях А. И. Елистратова. М.: Юрлитинформ, 2017; 3) Теоретическое наследие А. И. Елистратова как источник изучения истории становления государственного управления в советской России // Источниковедение советского государства и права: классификация, виды и конкретные источники изучения: материалы круглого стола / отв. ред. С. В. Кодан. Екатеринбург, 2017. С. 48–58; *Дергилева С. Ю.* Идеология полицейского государства в Западной Европе и Российской империи в XVIII–XIX веках // Российская полиция: три века служения Отечеству [Электронный ресурс]: материалы юбилейной международной научной конферен-

ции, посвященной 300-летию российской полиции. Санкт-Петербург, 23–25 апреля 2018 г. / под ред. Н. С. Нижник. СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2018. С. 261–266; и др.

⁴⁵ *Козинникова Е. Н.* 1) Российская полицистика в лицах: Владимир Матвеевич Гессен // *Genesis: исторические исследования*. 2016. № 6. С. 96–107; 2) О принципах разделения властей и единства государственной власти в концепции правового государства В. М. Гессена // *Современные проблемы общей теории права: материалы международной научной конференции*. Алматы: Казахстан, 2016. С. 458–465; 3) Исключительное положение как чрезвычайный правовой режим (опыт анализа нормативных актов и работ полицейстов Российской империи конца XIX – начала XX века) // *Genesis: исторические исследования*. 2017. № 11. С. 87–95; 4) В. М. Гессен о природе и сущности правового государства // *Актуальные проблемы права и правоприменительной деятельности: материалы международной научно-практической конференции*, 22–23 сентября 2016 г. / под общ. ред. В. А. Сосова. Краснодар, 2017. С. 650–654; 5) В. М. Гессен о правовых принципах в правовом государстве // *Принципы права: проблемы теории и практики: материалы XI международной научно-практической конференции: в 2-х ч. Ч. 2. М.: РГУП, 2017. С. 181–187; 6) О полномочиях полиции Российской империи в условиях чрезвычайного правового режима (по работам В. М. Гессена) // *Юридическая наука и практика: альманах научных трудов Самарского юридического института ФСИН России*. Самара: Самарский юридический институт ФСИН России, 2017. Вып. 5. Ч. 2. С. 66–68; 7) О взаимоотношениях государства, общества и личности в правовом государстве (опыт анализа теоретического наследия В. М. Гессена) // *Актуальные проблемы права и правоприменительной деятельности: материалы всероссийской научно-практической конференции*, 29 сентября 2017 г. / редкол.: Ю. В. Сапронов, Т. Ю. Пантелеева, Н. А. Артеменко, А. С. Пеструилов, К. С. Смирнова, Л. Г. Литвяк, С. Н. Чмырев, Н. А. Варченко. Краснодар: Краснодарский университет МВД России, 2017; С. 353–357; 8) О полномочиях полиции в условиях чрезвычайного правового режима исключительного положения в Российской империи в оценке полицейстов конца XIX в. *Тарасов Н. К.* Закрепление в законодательстве Российской империи конца XIX – начала XX века представлений о сущности феномена «принуждение» // *Российская полиция: три века служения Отечеству [Электронный ресурс]: материалы юбилейной международной научной конференции, посвященной 300-летию российской полиции*. Санкт-Петербург, 23–25 апреля 2018 г. / под ред. Н. С. Нижник. СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2018. С. 336–340.*

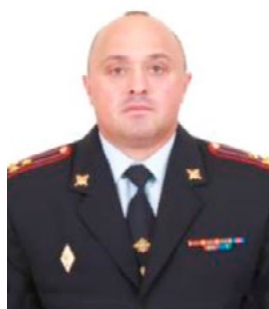
⁴⁷ *Картов И. Ю.* Социальное принуждение как средство полицейской деятельности // *Российская полиция: три века служения Отечеству [Электронный ресурс]: материалы юбилейной международной научной конференции, посвященной 300-летию российской полиции*. Санкт-Петербург, 23–25 апреля 2018 г. / под ред. Н. С. Нижник. СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2018. С. 75–80.

⁴⁸ *Понкратова И. Е.* Проблемы определения сущности и детерминант правопорядка в теоретико-правовом наследии В. Н. Лешкова // *Российская полиция: три века служения Отечеству [Электронный ресурс]: материалы юбилейной международной научной конференции, посвященной 300-летию российской полиции*. Санкт-Петербург, 23–25 апреля 2018 г. / под ред. Н. С. Нижник. СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2018. С. 300–305.



И. А. ПОТЁМКИН,

*начальник отдела по изучению проблем истории МВД России
научно-исследовательского центра
Академии управления МВД России
E-mail: igor.potiomkin@yandex.ru*



В. И. ДОЛИНКО,

*начальник редакционно-издательского отдела
Академии управления МВД России
E-mail: Dol271@yandex.ru*

Экономическая безопасность государства силами полиции Российской империи

В статье рассказывается об исторических этапах и направлениях борьбы полиции Российской империи с экономическими и финансовыми преступлениями, фальшивомонетничеством, с незаконным производством и торговлей спиртосодержащей и другими видами продукции.

Полиция, экономическая безопасность, фальшивомонетничество, экономические преступления, финансовые преступления, кредитно-финансовая сфера.

Экономическая безопасность является составной частью общей национальной безопасности России. И это не случайно. «Опыт показывает, что только при высоком уровне экономической безопасности можно гарантировать сохранение суверенитета и независимости государства, его устойчивое и поступательное развитие, авторитет и влияние в мире, в противном случае возможно наступление последствий, по существу, необратимых с точки зрения сохранения государственности»¹. В правоохранительной системе, обеспечивающей экономическую безопасность страны, Министерству внутренних дел Российской Федерации принадлежит ключевая роль.

Полиция всегда была на передовом рубеже борьбы с преступлениями в экономической и кредитно-финансовой сфере, в области борьбы с правонарушениями на потребительском рынке, коррупции, фальшивомонетничества и другими сходными по данному направлению преступлениями, начиная с самого рождения института регулярной полиции.

В современной истории правоохранительных органов «день подразделений экономической безопасности органов внутренних дел Российской Федерации установлен приказом МВД России от 26 декабря 2016 г. № 896» и празднуется 16 марта. В этот день 1937 г. приказом НКВД СССР в составе ГУРКМ НКВД СССР образован отдел по борьбе с хищениями социалистической собственности и спекуляции (ОБХСС). Он и взят за точку отсчета, хотя сама полицейская деятельность в этом направлении имеет глубокие корни и генезис развития².

Богатая история развития полиции Российской империи ярко показала нам, что экономическая безопасность всегда была в приоритете имперской внутренней политики, начиная с Петра I. Великий реформатор понимал необходимость функции защиты экономических интересов государства в системе государственного управления, ее значение в борьбе с казнокрадством, взяточничеством и фальшивомонетничеством, в том числе применяя и силовые методы³. Так, еще до создания регулярной полиции, в 1712 г. вышел Сенатский указ по Высочайшему распоряжению «Об обязанностях комиссаров доносить губернаторам об оговорных людях в делании фальшивой монеты и о присылке таковых для розыску в Москву на денежные дворы»⁴. В 1714 г. вышел лично составленный Петром Великим Именной указ «О запрещении взяток и посулов и наказании за оное»⁵.

Отметим, что за продолжительный и весьма продуктивный период правления Петра I было принято значительное количество нормативно-правовых актов (примерно около трех тысяч), касавшихся коренных изменений в гражданском, уголовном, и семейном праве России. Огромное внимание император Петр первый отдавал законотворчеству Российской империи и наведению порядка в данной области. Петру принадлежит авторство многих документов (табелей, регламентов, артикулов и многих других нормативно-правовых актов России), изданных в период его знаменитых и значительных по своей сути и глубине реформ и перемен.

Интересно отметить, что во времена Петра Великого все преступления условно делились по объектам на следующие виды:

- 1) преступления против российского государства;
- 2) преступления против религии;
- 3) должностные преступления, например взяточничество (в зависимости от полученной денежной суммы) – разброс степени наказания был достаточно большой: от штрафа до смертной казни преступника, включая жестокие телесные наказания и конфискацию всего имущества.

Во время правления Петра I появляется непосредственно термин для обозначения уголовного правонарушения в России – «преступление». Довольно успешно развивалось учение (знание) о непосредственном составе преступления, вошла в обиход система классификации преступлений, включая государственные преступления, выстраивается и довольно четкая система преступлений против личности, имущественных преступлений, наконец, должностных преступлений, включая казнокрадство, взяточничество и некоторые другие, как мы сегодня говорим, экономические преступления⁶. Преобразования в правовом поле России в петровскую эпоху были чрезвычайно обширными, сложными и многогранными, их направленность и конечный результат состояли в законодательном обеспечении абсолютной монархии и закладывали правовую базу полицейского государства.

Император верил в полицейское государство. Именно новая регулярная полиция должна была определить жизнедеятельность внутри государства, включая вопросы борьбы с экономическими и финансовыми преступлениями, регламентирования торговой деятельности и т. д. В «Пунктах, данных Санкт-Петербургскому генерал-полицмейстеру» среди пяти основных направлений деятельности полиции представлены «обязанности по части санитарной и торговой полиции, в том числе спекуляции и дороговизне»⁷.

Реформации должны были коснуться всех сфер экономической жизни государства. Вообще, «законодательство Петра отличается регламентарным характером... Путем этих подробных указов и регламентов правительство Петра развивает самую обширную полицейскую деятельность»⁸, – пишет исследователь областной реформы Петра I М. М. Богословский. Поэтому и была начертана целая программа полицейской деятельности. В нее входили и полиция безопасности и благоустройства, и санитарная полиция, и контроль за торговлей в целях пресечения спекуляции, и признание бедных, и даже полиция нравов.

Одним из участников полицейской деятельности в провинции в петровские времена был провинциал-фискал, который контролировал очень важную сферу экономической деятельности – сбор податей и напрямую подчинялся Ober-фискалу (указ правительствующему сенату «Сочинения Ober-фискала по должности» его от 5 марта 1711 г.)⁹. В трактовке обязанностей их, увидевших свет в марте 1714 г. под названием документа «Фискала по должности их», говорится, что «всякие взятия (*взятки*) штрафованы (*должны быть, ибо это*) противоречие, что вред Государственному интересу быть может, когда оные взяты ни были». Это прямые обязанности провинциал-фискала в его борьбе со взяточничеством. А в Инструкции, или наказе Земским фискалам, изданной в 1719 г., эти функции представлены шире.

Силами полицейских органов осуществлялся контроль и за продажей съестных продуктов, в целом за торговлей в целях недопущения спекуляции, обмана покупателя и других сопутствующих правонарушений в этой сфере.

Так, например, в августе 1720 г. вышел Именной, объявленный генерал-полицимейстером Девиером, указ «О торговании в Санкт-Петербурге съестными харчевыми припасами в указанных местах и о прочих всяких чинов людям на взнузданных лошадях»¹⁰. В этом указе регламентировалась торговля продуктами питания только в тех местах, где было разрешено административно-полицейской властью.

Во времена правления императрицы Анны Иоанновны значится резолюция Кабинета на доклад Главной полицмейстерской канцелярии от 28 июля 1741 г. «Об определении для смотра за продажей харчевых припасов и установления оным цен, одного сотника и одного Ассессора под дирекциею Генерал-полицимейстера»¹¹. Это, собственно, начало деятельности специализированной торговой полиции, работа которой напрямую влияла на степень экономических преступлений в государстве.

Доклад, поданный из Главной полицмейстерской канцелярии от 11 июля 1741 г. в Сенат, говорит о том, что необходимо введение одной постоянной таксы на продажу харчевых припасов, в первую очередь мяса и рыбы, для чего необходимо составление правил «торговой главы» и по апробации представить ее в Правительствующий Сенат. В резолюции от 28 июля 1741 г. указано, что «сему представлению для смотра в продаже харчевых припасов и установления оных цен, под дирекцию Генерал-полицеймейстера ныне до будущего указа» определены должности советничьего (советника), которого представляет Генерал-полицеймейстер, «да к нему другого Ассессора к тому делу способного» приставить. А в Сенат из Полицейстерской канцелярии следует представить «о ценах на харчевые припасы таблицы». Таким образом, можно говорить о первой отраженной в документах попытке дать право контроля полиции за правилами торговли и ценообразованием в целях торгового порядка и предотвращения спекулятивных цен.

Правда, этот документ в тот исторический период распространялся только на столицу империи – город Санкт-Петербург и окрестности. О его применении на территории всей империи ничего не говорится. Высочайшего указа императрицы Анны Иоанновны по этому поводу тоже нет, но начало было положено.

Императрицей Екатериной II был подготовлен знаменитый «Наказ». В 1768 г. она дополнила его важной главой, получившей название «Наказ Главной полиции». В главе XXI Наказа «О благочинии, называемом инако полициею» Екатерина II излагала свои взгляды на роль и задачи полиции в обществе и государстве. Здесь же третьим предметом полиции значится наставление о попечении здоровья населения, надзора за качеством продаваемых съестных и питейных припасов. Четвертый пункт вменяет полиции предмет продовольственной безопасности, так как содержит заботу о сохранении жит (зерновых), даже и «тогда, когда они еще не сняты с кореня», т. е. не убраны с поля, а также сохранение «скота, лугов для их паствы, рыбных ловель и проч». Седьмым пунктом обозначены действия, предназначенные торговой полиции: «Устанавливают верный и одинаковый вес и меру, и препятствуют, чтоб никакого обмана не было чинено»¹². Это не что иное, как участие полицейских в обеспечении экономической безопасности государства.

Полицейские разных исторических эпох имперского периода выполняли схожие функции: контролировали ценовую политику на рынках и в магазинах, старалась своими силами довольно жестко пресекать любую спекуляцию продуктами и товарами широкого потребления, что в XVIII, что в XIX в. Данная контрольная

функция цен на рынках и в магазинах приобретала острое и важнейшее значение в те периоды времени, когда случались в России неурожайные годы. Обычно это случалось после наводнений, засух и пожаров. Так как большинство зданий и построек в те времена были из древесины, то пожары могли нанести огромный и непоправимый вред. В ходе таких стихийных и природных бедствий, на российскую полицию возлагалась важнейшая обязанность в корне пресекать любое спекулятивное повышение цен на услуги, товары широкого потребления и продукты питания, установленных Высочайшим Сенатом. От полиции требовали не позволять строителям просить более высокой платы за строительство домов и хозяйственных построек. В полицейских учреждениях, например Управках благочиния, с купцов, торгующих в лавках, магазинах, на площадях и рынках, брали подписки о том, что они (купцы, торговцы) будут продавать свои товары (продукты питания, напитки, обувь, одежду, изделия и т. д.) только по установленным государством ценам, тарифам и государственным наценкам, а также не допускали спекуляции.

Раскрывая роль полиции в уголовно-правовой охране экономической безопасности Российской империи, нельзя не отметить борьбу полиции с корчемством – тайным незаконным производством алкоголя или другими товарами, на которые государство налагало акцизный сбор, а также тайный провоз и продажу хлебного вина (водки). Продажа спиртных напитков, так называемый «винный откуп» приносила внушительный доход казне Российского государства. В связи с этим, правительство при любом императоре скрупулезно и ревностно следило за тем, чтобы простые граждане не производили и не продавали вино (пиво и водку), а также другие спиртные напитки. Тщательный контроль за этим и был возложен на полицию. Прослеживается обязанность полиции в этом деле от петровской эпохи и до самой Первой мировой войны и Февральской революции. Во время войны в стране был объявлен «сухой закон». Это благоприятно повлияло как на мобилизационный процесс, так и на снижение преступности. В 1914 г. фиксируется наименьшее количество нарушений обязательных постановлений, связанных с действием «сухого закона» в годы войны. В начале войны – взлет патриотизма. Хотя если в этом году нарушения в этом сегменте экономической деятельности «были связаны с правилами питейного сбора, казенной продажи питей, то в 1915 г. – это взлет незаконной продажи спиртного и спиртосодержащих суррогатов. В 1914 г., по отчету Главного управления неокладных сборов и казенных продаж питей, на 14-й год приходилась наибольшая сумма взысканий за

последние десять лет, и в этом году в судопроизводстве числилось 458 058 дел по этим нарушениям. При этом продолжались расследования по 313 513 делам из них, что составляет 68 %. Столичные власти уже осенью 1914 г. озаботились предупреждением незаконной продажи спиртного и спиртосодержащих суррогатов»¹³. Деятельность полиции по борьбе с нарушениями «сухого закона» во время войны автор монографии И. А. Потёмкин делит на четыре периода, хронологически привязанные к этапам участия России в Первой мировой войне и благосостоянию граждан. Так вот, он отмечает в третий период: с лета по осень 1916 г., несмотря на успехи нашей армии на фронте после тяжелого 1915 г., и относительную стабилизацию благосостояния граждан, присутствовал «дальнейший рост экономических преступлений, связанных со спекуляцией и растущей дороговизной жизни Подпольное производство, несмотря на пресечение, обрело устойчивый характер»¹⁴. А в четвертый период – с декабря 1916 г. по февраль 1917 г. произошло резкое ухудшение криминогенной обстановки, взлет спекуляции и дороговизна товаров первой необходимости. И, как следствие, «незаконное производство спиртного и его продажа приобрело хаотический характер»¹⁵.

Важнейшую роль сыграла полиция России и в борьбе с фальшивомонетничеством, которое наносило огромный вред экономике Российского государства (большое количество фальшивых денег могло обрушить экономику страны). Полиция постоянно проводила рейды и задерживала фальшивомонетчиков, изымала и уничтожала фальшивые деньги и орудия для их производства. В войнах конца XVIII – начала XIX в. выпуск фальшивых денег (денежных знаков) противника являлся порицаемой и неоднократно практиковавшейся акцией, направленной на обрушение экономики противника. Например, с целью резко ослабить Россию и критично подорвать ее экономическую основу, перед вторжением на территорию Российской империи, по высочайшему указанию Наполеона I – знаменитого императора Франции, были в срочном порядке изготовлены поддельные ассигнации Российской империи номиналом в 25, 50 и 100 рублей. Дата данных фальшивых ассигнаций: 1805–1811 гг. Во все времена в Российской империи наказание за фальшивомонетничество было весьма очень строгим: «За подделку кредитных билетов виновные подвергаются лишению всех прав состояния и ссылке в каторжную работу». Виновных высылали на каторгу в Сибирь и в другие отдаленные местности.

«В дореформенный период – во время правления императора Николая I для более эффективной борьбы с фальшивомонетничеством правительством были разработаны Уставы монетные (по

Уложению 1845 г.). ...В главе «Подделка монеты и ввоз фальшивой монеты из-за границы» Уложения 1845 г. различается подделка монеты российской и иностранной. Сроки наказания за эти преступления при этом давались разные: за первую подделку – каторжные работы от 8 – 10 лет и наказание плетьюми, за последнюю – каторжными работами от 4 – 6 лет и также наказание плетьюми»¹⁶.

Во второй половине XIX в. в России были проведены достаточно крупные реформы. Данные реформы затронули все стороны общественной и государственной жизни в стране. Вымученная и долгожданная для многих сограждан полная отмена крепостного права в России, введение местного самоуправления в регионах, тщательное реформирование российской армии и всей судебной системы государства вызвали острую необходимость срочного проведения и реформы российской полиции. Реформа полицейских органов отразилась и коснулась не только непосредственно структуры российской полиции, но и оказала значительное влияние на изменение ее функции и работоспособность. Как всегда, в эпоху перемен не дремлют разного рода жулики, в том числе фальшивомонетчики. О тревожной ситуации с ростом числа фальшивых бумаг и денежных знаков руководство полиции и III Отделения Собственной Его Императорского Величия канцелярии в период активных реформ императора Александра II (60-е гг. XIX в.) докладывало в разные инстанции, доходила эта информация и до самодержца. К тому же «к началу «великих реформ» Александра II годовой бюджет страны оставался дефицитным. Государственных доходов не хватало на покрытие расходов. Правительство Александра II было вынуждено обращаться к такому финансовому инструменту как кредит, для чего не только прибегало к займу денег за границей и внутренним (выигрышным) займам, но и делало новые выпуски кредитных билетов в большом количестве. Эти кредитные билеты тоже стали объектом особо частых подделок»¹⁷. На борьбу с фальшивомонетчиками были брошены дополнительные силы полиции.

Ведь масштаб подделок продолжал нарастать и формы их становились все разнообразнее. Так, «в 1867 г. III Отделение в своих докладах отмечает как увеличение случаев изготовления и сбыта подделок, так и ввоз фальшивок из-за границы. Масштабы этих фактов достигли такого количества, которое «угрожает совершенным подрывом общественному доверию к правительственным бумагам не только за границую, но и внутри империи»»¹⁸. В борьбе с фальшивомонетчиками случались и жертвы, неоднократно гибли полицейские. «Надо отметить, что все меры противодействия подобной преступной мошеннической деятельности поддержали

и Совет Министров, и Государственный Совет»¹⁹, после чего и преступность в этой сфере пошла на спад.

Как вывод, можно отметить, что уроки истории многому учат. Как видим, даже в годы многочисленных реформ полиция всегда надежно становилась на защиту экономических интересов России²⁰, что и показала ее трехсотлетняя история.

В настоящее время российская полиция надежно защищает уголовно-правовыми, оперативно-розыскными и иными средствами экономическую безопасность России, активно борется с экономическими преступлениями, тем самым защищая и суверенитет страны.

¹ Куликов А. С. Экономическая безопасность // Энциклопедия МВД России / под ред. В. Ф. Некрасова. М., 2002. С. 583.

² История российской полиции. Научный справочник-календарь памятных дат / под общей ред. В. Л. Кубышко. Авторский коллектив: А. Н. Конев, Н. В. Павличенко, И. А. Потёмкин, А. Ю. Климов, Т. В. Слепцова и др. М., 2018. С. 114.

³ Долинко В. И. Комплекс мер по обеспечению экономической безопасности тыла органов внутренних дел: Труды Академии управления МВД России. 2016. № 4 (40). С. 63–67.

⁴ ПСЗРИ. Собр. 1. Т. 5. № 2556. 23.07.1712.

⁵ ПСЗРИ. Собр. 1. Т. 5. № 2871. 24.12.1714.

⁶ Правовые реформы Петра I. – <http://allrefs.net> (дата обращения: 03.02.2019).

⁷ ПСЗРИ. Собр. 1. Т. 5. № 3203. 25.05.1718.

⁸ Богословский М. М. Областная реформа Петра Великого. Провинция 1719–1727 гг. М., 1902. С. 3.

⁹ РГИА. Ф. 1329. Оп. 3. Д. 9. Л. 93.

¹⁰ ПСЗРИ. Собр. 1. Т. 5. № 3633. 26.08.1720.

¹¹ ПСЗРИ. Собр. 1. Т. 11. № 8422. 28.07.1741.

¹² Сборник Русского Императорского исторического общества. СПб., 1879. Т. 34.

¹³ Потёмкин И. А. Министерство внутренних дел Российской империи в обеспечении безопасности государства в условиях Первой мировой войны: монография. М., 2018. С. 142–143.

¹⁴ Там же. С. 144.

¹⁵ Там же.

¹⁶ Потёмкин И. А. Общая и политическая полиция в борьбе с фальшивомонетничеством в период «активного реформаторства» императора Александра II (60-е гг. XIX в.) // Труды Академии управления МВД России. 2018. № 4 (48). С. 53.

¹⁷ Там же. С. 54.

¹⁸ Там же. С. 56.

¹⁹ Там же. С. 57.

²⁰ Долинко В. И. Анализ рисков и угроз в системе материально-технического снабжения органов внутренних дел Российской Федерации в особых условиях и методы их снижения // Труды Академии управления МВД России. 2012. № 2 (22). С. 111–114.



К. Е. РАЗМАХОВ,

*начальник кафедры государственных и гражданско-правовых дисциплин Московского областного филиала Московского университета МВД России им. В. Я. Кикотя,
кандидат исторических наук
E-mail: razmakhov@yandex.ru*

К вопросу о применении членовредительных наказаний в Российском государстве допетровского периода

Статья посвящена истории развития института членовредительных телесных наказаний в Российском государстве в допетровскую эпоху. Анализируется развитие этого типа наказаний в русских законодательных актах. Рассматриваются виды членовредительных телесных наказаний и способы их осуществления.

Членовредительные наказания, телесные наказания, изувечивающие наказания, ослепление, отсечение конечностей, поротие ноздрей, отрезание ушей, отрезание языка.

Впервые членовредительные (изувечивающие) наказания в правовых источниках появляются, начиная с текста Двинской уставной грамоты 1397 г., где упоминается о клеймении или «пятнании» преступников. О них нет никакого упоминания ни в Судебниках, ни в Уставной книге разбойного приказа, но зато есть свидетельство в дополнительных статьях к Уставной книге разбойного приказа, заимствованных из Литовского Статута (до 1631 г.), а именно: 1) за кражу имущества со двора в первый раз (указывается сумма украденного – менее «6 алтын

2 денег») – полагалось обрезать вору уши; 2) за покушение на убийство своего господина слуге отсекалась рука; 3) за убийство отца или матери, или даже сродича – определялось возить преступника по торгу и тело клещами рвать и потом уже, посадив на виновного собаку, курия, ужа и kota (добавочные осрамительные наказания), утопить вместе с ними¹.

В Соборном уложении встречаются уже разнообразные членовредительные наказания, такие как: 1) отрезание руки; 2) отрезание уха; 3) рвание ноздрей и урезание носов; 4) урезание языка; 5) отрубание пальцев.

Членовредительные наказания в русском уголовном праве были весьма разнообразны и использовались в тroyаком значении.

Во-первых, как возмездие, расплата за содеянное, подчиненная идее талиона. Соборное уложение (XXII, 10) говорит: «А будет кто не бояся Бога, и не опасаяся государския опалы и казни, учинит над кем нибудь мучительское наругательство, отсечет руку или ногу, или нос, или ухо, или губы обрежет, или глаз выколет, а сыщется про то допряма, и за такое его наругательство самому ему то же учинити»². Хотя применение этой статьи на практике было, видимо, весьма редким. Во всяком случае о нем не упоминает ни один источник XVII в.

Во-вторых, как средство обезвреживания преступника на будущее путем калечения, – «отнять и повредить тот член тела, посредством которого совершено преступление»³. Отсечение рук, ног, пальцев на руках, то, что лишило бы преступника возможности совершать кражи, разбои, подлоги, или урезание языка, не позволяющее произносить «неистовые» речи, «царское бесчестие, кто говорит против него за очи бесчестные ложные слова»⁴, проповедовать вредные учения.

В-третьих, они имели своей целью обозначение признанных «лихими» лиц, наложение на них неизгладимых признаков преступника (чтобы был «до веку признатен») в целях их быстрого распознавания с тем, чтобы каждый гражданин и каждый орган власти знал, с кем встречается и с кем имеет дело – таково клеймление или пятнавание, отрезание ушей, отсечение одного или части пальца на руках и на ногах, а также рвание (урезание) носа или поротие ноздрей (последнее использовалось первоначально как наказание за хранение табака). Такое же значение имело отчасти и отрезание ушей, как это видно из Соборного уложения (XXI, 19): «А в городаы о татех и о разбойникех послать государевы грамоты, а велеть на посадах и по слободам и в уездах, в селех и в деревнях и по торжком кликати биричем, и заказ учинить крепкой, будет где объявятся такие люди, у которых уши резаны, а писма у них в том, что они ис тюрьмы выпущены, не будет, и таких людей имая приводить в городех к воеводам,

и к приказным людям и губным старостам, а воеводам и приказным людям тех людей расспрашивать, и рспрося писать о указе к государю к Москве, а до государева указу тех людей держать в тюрьме»⁵.

Рассмотрим поподробнее, какие виды членовредительных телесных наказаний бытовали в уголовном праве допетровской Руси.

1. Ослепление, в отличие от западноевропейского права, не упоминается непосредственно в качестве карательной меры ни одним русским законодательным памятником. В Соборном уложении оно допускалось лишь по уже упоминавшейся статье (XXII, 10) о телесных повреждениях. Ослепление в России применялось не как наказание, а скорее как мера политической безопасности, когда находили ненужным или неудобным лишать жизни противника и в то же время считали необходимым обезвредить его.

Подобные примеры ослепления дают летописи, начиная с XI в.: в 1068 г. Мстислав Изяславич, возвратившись в Киев из изгнания, многих врагов своих иссек, других ослепил. В 1098 г. был ослеплен князь Василько. В 1177 г. владимирцы выкололи глаза двум захваченным ими в плен рязанским князьям; в том же году бояре требовали у великого князя Всеволода ослепления или смерти его врагов, пленных суздальцев и ростовцев. В 1446 г. Василий Темный, сам лишенный зрения в междоусобной борьбе, ослепил двух враждебных ему князей.

Встречались случаи ослепления государственных преступников и в XVII в. Так, в царствование Шуйского Болотникову с двумя товарищами до смертной казни были выколоты глаза. Самуил Коллинс сообщает также, что иногда выкалывали глаза у бунтовщиков и потом ссылали их в Сибирь. Более поздних известий об ослеплении не имеется.

2. Отсечение рук, ног и пальцев применялось довольно часто. Соборное уложение знает только отсечение руки, притом в весьма немногих случаях: за нанесение ран на государевом дворе, судье в приказе и с наездом на дом; за покушение на убийство господина; за обнажение оружия в присутствии государя; за подлоги и за два вида татбы – третью татбу на государевом дворе и похищение лошади на службе.

Отсечение пальцев в первый раз предписывается в указах, следующих за Соборным уложением. В 1653 г. приказано у воров и разбойников за первое преступление отсекал по пальцу на левой руке и ссылат в Сибирь вместо смертной казни⁶.

В 1660 г. по поводу увеличения казенной цены на вино (до 3-х руб. за ведро) Великий Государь указал, и бояре приговорили за корчемную продажу и выкурку вина «сечь руки и ссылат в Сибирь»⁷.

В следующем 1661 г. «воровское денежное дело» обращает на себя особое внимание правительства и вызывает целую систему членовредительных наказаний: указом 18 сентября 1661 г. выделка воровских медных денег, приготовление к тому, прием и распространение их, пристанодержательство «денежного дела воров», продажа им меди и иное пособничество караются, в строгой постепенности, следующим образом: отсечение левой руки и обеих ног; отсечение левой руки и левой ноги; отсечение левой руки; отсечение у левой руки двух перстов; отсечение у левой руки одного перста. Даже необъявление о найденных воровских медных деньгах, чеканах и меди карается последним из перечисленных наказаний⁸.

В 1663 г. смертная казнь для татей и разбойников, которые «довелись смертные казни», заменяется отсечением обеих ног и левой руки⁹. Однако через три года это распоряжение было отменено¹⁰.

В Новоуказных статьях 1669 г.¹¹ отсечение рук, ног и пальцев получает самое широкое применение. Отсечение одного пальца полагалось за легкую рану, отсечение двух меньших пальцев левой руки за первую татьбу, отсечение левой руки по запястье за две татьбы, за рану великую, за третью кражу рыбы из садка или пруда, за покушение на убийство господина, отсечение левой руки и правой ноги за один разбой, за церковную татьбу, за убийство в драке пьяным делом, если при этом совершено было ограбление убитого, и наконец, тем людям, которые, после наказания за первую татьбу, будучи отпущены на свое местожительство, «покиня старину, объявятся где на воровстве».

Указом 1679 г.¹² и двумя указами 1680 г.¹³ отсечение рук, ног и пальцев весьма сокращается: за одну и за две татьбы оно заменяется ссылкой в Сибирь, а за нанесение ран – кнутом. Но в 1682 г.¹⁴ снова несколько расширяется: за одну татьбу и за один разбой устанавливается «отрезав левое ухо, да отсечь у левой руки два пальца меньшие», за две же татьбы и за два разбоя «указ чинить по Уложению», а за три – «казнить смертью».

В 1683 г.¹⁵ отсечение пальцев было заменено отрезанием ушей, видимо исходя из соображений, что отсечение пальцев отражалось на работоспособности преступника, а потеря ушей, выделяя его, не мешала использованию его труда на каторжных работах.

Область применения и виды отсечения рук, ног и пальцев не исчерпывались законодательными определениями. Различные источники сохранили свидетельства на отсечение членов тела в таких случаях, которые вышеприведенными законами не охватываются, и в таких формах, которые ими не устанавливаются.

В «Житии Епифания» сообщается о наказаниях этого рода расколоучителей: священнику Лазарю руку «по запястие отсекоша», старцу Епифанию «отсекоша черыре перста»¹⁶.

Коллинс сообщает, что человеку, выстрелившему на Царском дворе по скворцу так, что пуля упала в царские покои, «отсекли левую ногу и правую руку»¹⁷. За то же преступление, по свидетельству Николааса Витсена, полагалось отсечение «правой руки и левой ступни», руки лишился и сделавший описку в титуле царя¹⁸.

По Котошихину, «ноги ж и руки и пальцы отсекают за конфедератство или за смуту, которые в том деле бывают мало винны»¹⁹. Так, виновным в бунте 1662 г. «отсекали руки и ноги и у рук и у ног пальцы»²⁰.

За «денежное воровство» вместе с отсечением пальцев на руках применялось еще и отсечение пальцев на ногах²¹.

В 1655 г. мы встречаемся с отсечением обеих рук за содействие ко взлому тюрьмы и побегу арестантов. Такому наказанию подвергнут был крестьянин Тимошка Коза за то, что «подал снасть» тюремным сидельцам, «которые умысля воровски, почали было резать тюрьму»²².

Что касается способов и орудий, которыми выполнялись эти наказания, то о них мы находим в памятниках лишь самые отрывочные и, если можно так выразиться, небрежные указания. Очевидно, что эта сторона дела была вовсе не регламентирована и никого не интересовала.

«Секли и резали, – говорит Н. Д. Сергеевский, – руки, ноги, пальцы и языки как придется, как удобно или как вздумается исполнителям... Руки... отсекались то по запястью, то поперек ладони, до которого места отсекалась нога – неизвестно: только в одном случае именно сказано, что нога отсечена по лодыжку, т. е. отсечена стопа. Относительно отсечения пальцев, в одном свободном письме 1671 г. (т. е. об отпуске преступника на свободу, по отбытии наказания) сказано, что персты отсечены «повыше первого сустава». Каков был общий порядок – неизвестно. Отсеченные члены иногда прибивались на стенах или на деревьях»²³. Котошихин сообщает, что руки и ноги «денежных воров» «прибивали у Денежных дворов на стенах»²⁴.

В указе 11 мая 1663 г. повелевается «отсеченные руки и ноги на больших дорогах прибивать к деревьям, и у тех же ног и рук написать вины и приклеить, что те ноги и руки воров и татей и разбойников и отсечены у них за воровство, за татьбы и разбой и за убийство и за всякое воровство, чтоб всяких чинов люди то их воровство ведали»²⁵.

3. Отсечение носа и поротие ноздрей впервые назначается Соборным уложением 1649 г. (XXV, 16) за хранение табака (если были уличены более трех раз) – «пороти ноздри и носы резати»²⁶. До этого

времени отрезание носа изредка упоминалось в летописях, но не как уголовное наказание, а как элемент политической расправы.

Имеются сведения о вырезании ноздрей за участие в бунте. По свидетельству Корба, «ста стрельцам за измену были отрезаны уши и ноздри»²⁷.

Эта кара практически не употреблялась в XVIII в., широкое распространение она приобретает с Петровского времени наряду с клеймением, с которым она соединяется при наказании за тяжкие преступления.

Как правило, поротие ноздрей выполнялось палачами после телесного наказания с помощью особых щипцов, которыми вырывалось мясо до костей. Эти щипцы, по описанию очевидцев, напоминали употреблявшиеся парикмахерами для завивки волос – одна половина их, представлявшая собой железный стержень, вкладывалась в ноздрию, другая – острая и вогнутая приходилась с наружной стороны носа, щипцами этими действовать как ножницами²⁸.

4. Отрезание ушей назначалось по Соборному уложению за одну и за две татьбы (XXI, 9; 10) (в сочетании с наказанием кнутом и тюремным заключением), притом в следующем порядке: за первую татьбу – отрезают *левое ухо*, за вторую – отрезают правое ухо. За первый разбой, не сопряженный с убийством (XXI, 16), – правое ухо (за второй или за два разбоя полагается смертная казнь). За третью кражу рыбы из пруда или садка (XXI, 90), если «поличное и гривны не стоит... отрезати ухо»²⁹.

Указом 1657 г.³⁰ велено резать уши и тем «убойцам», которые кого убьют в драке пьяным делом, хотя бы и не на месте ссоры («того ж дни дождався на дороге») и даже с ограблением убитого.

По видимому, установленный Соборным уложением 1649 г. порядок отрезания ушей за разбой на практике не соблюдался в точности. Так, Котошихин говорит, что разбойникам, невиновным, помимо разбоя, в убийстве или поджоге, после наказания кнутом за первый разбой резали левое ухо, а за второй – правое, а затем отправляли в ссылку³¹.

Новоуказные статьи 1669 г.³² заменяют во всех приведенных случаях отрезание ушей отсечением ног, рук и пальцев. Указом 1682 г.³³ восстанавливается отсечение ушей за татьбы по Соборному уложению, а за разбой назначается отрезание левого уха и отсечение двух пальцев левой руки. Указом 1683 г.³⁴ всем «тюремным сидельцам, которым довелось сечь у рук пальцы», повелено пальцев не сечь, а резать уши.

Кроме обозначенных в законодательных памятниках случаев применения этого вида наказания, имеются некоторые ука-

зания на то, что на практике применение этого наказания было еще шире. Так, по свидетельству Корба, были отрезаны уши несовершеннолетним стрельцам при усмирении стрелецкого бунта³⁵. В царствование Алексея Михайловича участникам бунта 1662 г., кроме 2 000 казненных смертью, отрезаны были уши: взрослым – оба, а несовершеннолетним до четырнадцати лет – одно.

Отрезание ушей всегда применялось в соединении с каким-либо другим наказанием: кнутом, тюрьмой или ссылкой. Только один раз в законе (за третью кражу рыбы) встречается отдельное назначение этого наказания без какого-либо иного.

Особое, чисто полицейское значение отрезания ушей как предупредительной меры для опознания преступника прямо указывается в Соборном уложении (XXI, 19): «...будет где объявятся такие люди, у которых уши резаны, а писма у них в том, что они из тюрьмы выпущены, не будет, и таких людей имая приводить в городех к воеводам, и к приказным людям и губным старостам»³⁶.

В самом начале XVIII в. отрезание ушей выходит из употребления: для обозначения опасных преступников взамен его назначается вырезание ноздрей.

5. Отрезание языка в Соборном уложении не встречается вовсе, но практика XVII в. знала это наказание, оно было известно давно и назначалось за преступления, совершаемые словом. *Отрезание языка* употреблялось: а) за «непристойные» слова, касавшиеся личности государя или побуждавшие к возмущению «неистовые речи»; б) за преступления религиозные.

Так, Котошихин свидетельствует: «...за царское бесчестье, кто говорит про него за очи бесчестные, или иные какие поносные слова, бив кнутом вырезают язык»³⁷.

В 1505 г. «урезали» язык перед сожжением одному из членов секты жидовствующих Некрасу Рукавову. Точно также в XVII в. языки вырезали у раскольников, например у протопопа Аввакума и трех его единомышленников – Лазаря, Епифания и Феодора.

В 1688 г. вырезаны языки многим донским казакам-раскольникам «за противность и ругательства ко святей церкви, и за выскребание на святых иконах, и за толкование в Библии орла, и за непристойные слова про Великих Государей и за возмущение народа»³⁸.

Процедура вырезания языка состояла в том, что у осужденного, «посаждая на скамью», клещами вытягивали язык и отрезали ножом – «палач с ножом и с клещами хочет гортань мою отворяти и язык мой резати...»³⁹. Отрезался обыкновенно не весь язык, а часть его – до половины или вдоль наось. Возможно, поэтому

в источниках эта казнь часто называется «урезание языка». Иногда после вырезания языка наказанные сохраняли способность говорить более или менее ясно. Здесь значительную роль играло усмотрение исполнителей наказания.

В некоторых случаях язык резали дважды. Так, два раза резанью подвергались вышеупомянутые Лазарь, Епифаний и дьякон Феодор – первый раз в Москве («на Болоте»), второй в Пустозерске.

Почти во всех известных случаях отрезание языка соединялось с другими наказаниями, чаще всего со ссылкой, а при преступлении политических – с кнутом.

Со времени Петра I в России стало употребляться и прожжение языка каленым железом. Воинский артикул (I, 3) назначает его за хулу имени Божьего, поношение богослужения и святых таинств «язык роскаленным железом прожжен, и потом отсечена глава да будет»⁴⁰.

6. Клеймление или пятнание по русскому праву рассматривалось главным образом как полицейская мера, а не членовредительное наказание в собственном смысле. Поэтому мы не рассматриваем его в рамках данной статьи.

Завершая обзор существовавших в русском уголовном праве допетровской Руси членовредительных телесных наказаний, отметим отдельные нюансы их применения. В некоторых случаях преступник подвергался сразу нескольким видам телесных наказаний – это отсечение рук и ног в различной комбинации. Лишаясь сразу нескольких членов тела, он обрекался по сути на медленную, мучительную смерть, такое наказание трудно отличимо от смертной казни. В указах такое наказание назначается вместо смертной как «казнь с пощадой». Так, отсечение руки и обеих ног полагалось фальшивомонетчикам (главным заводчикам). В 1663 г. устанавливалось взамен смертной казни карать таким образом воров и разбойников. В 1666 г. смертная казнь возвращена, а новоуказными статьями 1669 г. вновь были введены членовредительные наказания (отсекалось по одной ноге и руке). Одна нога и рука отсекались участникам в подделке монеты, то же наказание по новоуказным ждало церковных татей, воров и разбойников. На практике эта кара применялась вместо смертной казни к заслуживающим снисхождение убийцам.

Членовредительные телесные наказания в рассматриваемый период одинаково распространялись и на мужчин, и на женщин, без различия возраста и сословных привилегий. Иоганн де Родес описывал случай урезания языка у девицы «из двorca, из

женской половины», должно быть, дворянской дочери⁴¹. Освобождение в силу возраста, происхождения и сословности также не известны данной эпохе.

¹ Прибавления к уставной книге разбойного приказа // Владимирский-Буданов М. Ф. Хрестоматия по истории русского права. Выпуск третий. Изд. 3-е. СПб.; Киев, 1889. С. 78–85.

² Соборное уложение 1649 года // Российское законодательство X–XX веков: в 10-ти т. Т. 3. М., 1985. С. 248.

³ *Ступин М.* История телесных наказаний в России. От Судебников до настоящего времени. Владикавказ, 1887. С. 12.

⁴ *Котошихин Г. К.* О России в царствование Алексея Михайловича. М., 2000. С. 140–141.

⁵ Соборное уложение 1649 года... С. 232.

⁶ Указ 1653 года октября 20 № 105 // Полное собрание законов Российской империи (далее – ПСЗРИ). Том I. 1649–1675 гг. СПб., 1830.

⁷ Указ 1660 года октября 16 № 258 // ПСЗРИ. Том I. 1649–1675 гг. СПб., 1830.

⁸ Царские указы, о наказаниях подельщикам монеты и их соучастникам – 1661 сентября 18 и октября 21 // Акты исторические, собранные и изданные Археографического комиссией. Том IV. СПб., 1842. № 158. С. 304–305.

⁹ Указ 1663 года мая 11 № 334 // ПСЗРИ. Том I. 1649–1675 гг. СПб., 1830.

¹⁰ Указ 1666 года января 24 № 383 // ПСЗРИ. Том I. 1649–1675 гг. СПб., 1830.

¹¹ Новоуказные статьи о татебных, разбойных и убийственных делах 1669 года января 22 № 431 // ПСЗРИ. Том I. 1649–1675 гг. СПб., 1830.

¹² Указ 1679 года сентября 10 № 772 // ПСЗРИ. Том II. 1676–1688 гг. СПб., 1830.

¹³ Указ 1680 года № 843 // ПСЗРИ. Том II. 1676–1688 гг. СПб., 1830; Указ 1680 года № 846 // ПСЗРИ. Том II. 1676–1688 гг. СПб., 1830.

¹⁴ Указ 1682 года ноября 28 № 970 // ПСЗРИ. Том II. 1676–1688 гг. СПб., 1830.

¹⁵ Указ 1683 года марта 30 № 1004 // ПСЗРИ. Том II. 1676–1688 гг. СПб., 1830.

¹⁶ Житие Епифания // Пустозерская проза: сборник / сост., предисловие, комментарий, переводы отдельных фрагментов М. Б. Плюхановой. М., 1989. С. 194.

¹⁷ Нынешнее состояние России, изложенное в письме к другу, живущему в Лондоне. Сочинение Самуила Коллинса, который девять лет провел при Дворе московском и был врачом царя Алексея Михайловича // Чтения в императорском обществе истории и древностей Российских при Московском университете. Заседание 26 января, 1846 года. № 1 М. 1846. С. 23.

¹⁸ *Витсен Н.* Путешествие в Московию. СПб., 1996. С. 133.

¹⁹ *Котошихин Г. К.* Указ. соч. С. 140.

²⁰ *Там же.* С. 127.

²¹ *Там же.* С. 140.

²² Указ 1692 года октября 15 № 1449 // ПСЗРИ. Том III. 1689–1699 гг. СПб., 1830.

²³ *Сергеевский Н. Д.* Наказание в русском праве XVII века. СПб., 1887. С. 137–138.

²⁴ *Котошихин Г. К.* Указ. соч. С. 124.

²⁵ Указ 1663 года мая 11 № 334 // ПСЗРИ. Том I. 1649–1675 гг. СПб., 1830.

²⁶ Соборное уложение 1649 года... С. 256.

²⁷ Корб Иоанн Георг Дневник путешествия в Московию (1698 и 1699 гг.). СПб., 1906. С. 122.

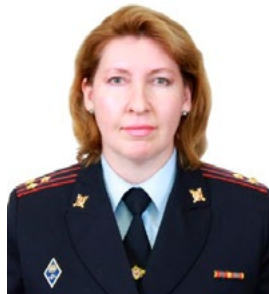
²⁸ *Тимофеев А. Г.* История телесных наказаний в русском праве. 2-е издание, переработанное и дополненное. СПб., 1904. С. 209.

²⁹ Соборное уложение 1649 года... С. 231–232, 245.

³⁰ Указ 1657 года февраля 27 № 203 // ПСЗРИ. Том I. 1649–1675 гг. СПб., 1830.

³¹ *Котошихин Г. К.* Указ. соч. С. 140.

- ³² Новоуказные статьи о татебных, разбойных и убийственных делах 1669 года января 22 № 431 // ПСЗРИ. Том I. 1649–1675 гг. СПб., 1830.
- ³³ Указ 1682 года ноября 28 № 970 // ПСЗРИ. Том II. 1676–1688 гг. СПб., 1830.
- ³⁴ Указ 1683 года марта 30 № 1004 // ПСЗРИ. Том II. 1676–1688 гг. СПб., 1830.
- ³⁵ Корб Иоанн Георг. Указ соч. С. 235.
- ³⁶ Соборное уложение 1649 года... С. 232.
- ³⁷ *Котошихин Г. К.* Указ. соч. С. 140–141.
- ³⁸ *Сергеевский Н. Д.* Указ. соч. С. 143.
- ³⁹ Житие Епифания... С. 194.
- ⁴⁰ Артикул воинский 1715 // Российское законодательство X–XX веков: в 10-ти т. Т. 4. М., 1986. С. 329.
- ⁴¹ Донесения Иоганна де Родеса о России середины XVII в. // Русское прошлое. Книга 9. СПб., 2001. С. 46.



Ю. В. РЫЖОВА,

*доцент кафедры государственно-правовых дисциплин,
кандидат юридических наук, доцент
E-mail: Julia1806@yandex.ru*

Специальные функции в деятельности жандармских полицейских управлений железных дорог и их правовое закрепление

Статья посвящена рассмотрению специальных функций в деятельности жандармских полицейских управлений железных дорог. Значительное внимание уделено нормативному обеспечению их деятельности по вопросам, связанным с обеспечением внутренней безопасности.

Российская империя, жандармские полицейские управления железных дорог, Отдельный корпус жандармов, обеспечение внутренней безопасности.

История становления ОВД на транспорте постоянно привлекает внимание исследователей. Как отмечал А. В. Булыжкин, «процесс радикальных перемен в современном российском обществе, связанный с отказом от прежних форм общественно-экономической жизни, совершенствованием системы правового регулирования, заставляет обращаться к отечественному прошлому в поисках ответов на волнующие на сегодня вопросы»¹.

С принятием Положения о Корпусе жандармов 9 сентября 1867 г. были сформированы правовые основы деятельности жандармских полицейских управлений железных дорог². Прежде всего, Положение определяло основу правового регулирования деятель-

ности Корпуса, а также юридически закрепляло его организационное единство и его полномочия. Вместе с тем главным моментом в Положении являлось то, что жандармские железнодорожные управления входят в состав Корпуса жандармов.

От ранее принятого Положения о Корпусе жандармов 1836 г. Положение 1867 г. значительно отличалось – прежде всего, более глубоким нормативным содержанием, более высоким уровнем юридической разработанности и регулирующей силы его норм.

Нормативное содержание Положения 1867 г. охватывало практически все стороны организации и деятельности Отдельного корпуса жандармов. Кроме того, в Положении содержались нормы, регулировавшие как организационную структуру Корпуса, так и его структурные подразделения и нормы, определявшие их компетенцию и задачи по охране общественного порядка в Империи «при проведении в исполнение правительственных распоряжений и приговоров суда в случае надобности; для сохранения порядка на всякого рода публичных съездах, ярмарках, пожарах и пр.»³.

Таким образом, нормы Положения 1867 г. представляли собой новый шаг не только в правовом регулировании организации и деятельности Корпуса жандармов, но и отличались четкостью формы, более глубоким содержанием и полнее отражали процесс реорганизации структуры Отдельного корпуса жандармов.

Имеющаяся на сегодня источниковая база позволяет говорить о том, что жандармская организация, законодательно оформленная Положением о Корпусе жандармов 9 сентября 1867 г., просуществовала практически без изменений вплоть до упразднения института жандармерии в Российской империи.

Рассматривая функции жандармских полицейских управлений железных дорог, нельзя обойти вниманием и Общий Устав Российских железных дорог, имевший большое значение в деятельности жандармской железнодорожной полиции. Еще на стадии обсуждения данного нормативного правового акта в Государственном Совете, в частности ст. 183, 184, 185, 186 и 187, было высказано мнение действительного тайного советника графа Толстого, который не разделял проекта о создании, наряду с существующей на железных дорогах жандармской полицией, отдельной и независимой от нее частной железнодорожной полиции. По его мнению, «для усиленного полицейского надзора на железных дорогах было бы вполне достаточно увеличить личный состав управлений, а также произвести некоторые изменения в их устройстве и в порядке служебной деятельности жандармских чинов»⁴. Таким образом, на жандармскую железнодорожную полицию, при содействии ей чинов общей

полиции, было оставлено охранение общественного порядка и безопасности на железных дорогах. В необходимых случаях министр разрешил обращаться за содействием к некоторым железнодорожным служащим. «Для чего надлежало уполномочить начальников жандармских полицейских управлений железных дорог поручать, с соглашения подлежащих управлений железных дорог, исполнение известных полицейских обязанностей в поездах, на станциях и на путях между станциями обер-кондукторам, кондукторам и другим низшим служащим железнодорожной службы»⁵.

На жандармскую железнодорожную полицию распространялись ст. 250–258 «Устава Уголовного Судопроизводства», определявшие порядок производства дознаний общей полиции. В связи с чем о всяком происшествии, содержащем признаки преступления или проступка, чины управлений должны были не позднее трех суток поставить в известность судебного следователя и прокурора, а при их отсутствии – произвести дознание⁶.

Организационные формы деятельности жандармских полицейских управлений железных дорог юридически были закреплены и в специальных инструкциях. В специально разработанных инструкциях были изложены «Обязанности жандармской полиции на строящейся железной дороге (кроме общих обязанностей)» и перечислены мероприятия для их реализации на практике, которые должен был выполнять при строительстве начальник жандармского полицейского управления железной дороги⁷.

На основании инструкции был расширен круг обязанностей начальников жандармских полицейских управлений железных дорог. Разработанными дополнениями им предписывалось устанавливать паспортные правила и порядок «явки письменных видов для всех участвующих в строительстве, издавать необходимые обязательные постановления по устройству и содержанию помещений для работы, о времени и порядке денежного расчета строителей, о санитарных мерах, о врачебной помощи»⁸.

Большое значение в деятельности железнодорожной жандармерии имели «Полицейские железнодорожные правила». Данные Правила были направлены на обеспечение безопасности движения поездов по железным дорогам. В них четко и детально определялись действия жандармов, направленные на наблюдение за железнодорожными сооружениями и недопущением к ним посторонних лиц, а также оказание помощи пострадавшим при крушениях поездов, проверке качества продуктов, продававшихся в станционных буфетах.

Жандармские полицейские управления железных дорог в районе своего действия выполняли не только общеполицейские, но

и специальные функции. Именно особенностью выполнения железнодорожной жандармерией специальных функций было ее взаимодействие во время подавления забастовок на железных дорогах и охраны Императорских поездов с войсками, общей полицией и охранными отделениями.

Одной из основных обязанностей жандармских полицейских управлений железных дорог была борьба с забастовками, состоявшая в предупреждении готовящихся выступлений рабочих. Меры предупреждения состояли, прежде всего, в агентурной работе и усилении надзора за работающими на дороге, безотлучном нахождении чинов на местах и организацией занятий с унтер-офицерами по разъяснению их обязанностей в случае возникновения забастовки.

В циркуляре Штаба Корпуса от 8 ноября 1905 г. № 30 требовалось, чтобы «в деле предупреждения забастовок все чины жандармерии были ознакомлены... в районах за жизнью железнодорожных служащих и рабочих следили за появлением среди них агитаторов, обо всем этом чины жандармской полиции должны осведомлять чинов общей полиции и начальников губернских жандармских управлений, поддерживая с теми и другими непрерывную связь»⁹. В случае, если предупредить забастовку не удавалось, основные усилия жандармов были направлены на восстановление движения.

Помимо этого, специальные функции жандармской железнодорожной полиции были направлены на обеспечение следования Императорских и литерных поездов. Важной в обеспечении безопасности являлась правовая регламентация деятельности всех лиц, участвующих в обеспечении мер по безопасному проезду Императора и членов его семьи по железным дорогам Российской империи, а также за ее пределами. В качестве одного из регулирующих данную функцию нормативных правовых актов являлось «Положение об императорских поездах».

В принятой 14 августа 1905 г. «Инструкции по охране Императорских железнодорожных поездов при высочайших путешествиях» отмечалось, что «принятие мер по охране железнодорожного пути со всеми искусственными сооружениями, станционными и линейными зданиями в полосе отчуждения возлагается исключительно на чинов жандармских полицейских управлений железных дорог»¹⁰. Вместе с тем Инструкция 1905 г. была отменена в связи с принятием 7 марта 1914 г. очередного нормативного правового акта – «Положения о мерах охраны высочайших путешествий по железным дорогам». С принятием данного акта к охране императорских поездов стали шире привлекаться войска, которые в некоторых случаях действовали независимо от железнодорожной жандармерии¹¹.

Специальные функции жандармских полицейских управлений железных дорог состояли и в исполнении обязанности чинов управлений по делам судебного ведомства (т. е. в исполнении поручений по расследованию преступлений, которые судебная власть признавала необходимым возложить на железнодорожную жандармерию).

Одной из важных обязанностей, возложенных законом на офицеров Отдельного корпуса жандармов, являлось производство дознаний как по общим, так и по политическим (государственным) преступлениям, для правильного ведения которых требовалось обязательное знание действующих законоположений. Так, приступая к производству дознаний, чинам Корпуса было необходимо, прежде всего, выяснить признаки «деяния», т. е. определить, составляет ли оно преступление или проступок, имеет ли характер уголовный или гражданский¹².

Важным моментом являлось и определение состава преступления, т. е. субъекта, объекта и средств, а также умысел, приготовление, покушение и совершение; вменяемость или невменяемость; участие в нем лиц; нет ли повторения, давности и пр. Подробное разъяснение по вышеназванным вопросам имелось в «Уложении о наказаниях уголовных и исправительных».

Статья 258 «Устава Уголовного Судопроизводства» предоставляла полиции, в т. ч. жандармской железнодорожной, право производить отдельные следственные действия, осмотры, освидетельствования, выемки и обыски, но только в случаях, когда полиция застигала совершившееся или совершающееся преступление в случае, когда до прибытия судебного следователя следы преступления могли «изгладиться».

Принятие 19 мая 1871 г. «Правил о порядке действий чинов Корпуса жандармов по исследованию преступлений» привело к тому, что, «тесно переплетаясь с прокурорским надзором, чины жандармской полиции надолго обеспечили себе существование в государственном механизме, а их шеф Корпуса получил возможность докладывать государю «о внутренних врагах», благодаря деятельности жандармов с высокообразованными чинами судебного ведомства»¹³. Таким образом, железнодорожная жандармерия была введена в число участников уголовного процесса и ей было предоставлено право проведения дознаний по государственным, а не только по преступлениям общеуголовного характера.

Большое значение в выполнении специальных функций имела проводимая в жандармских железнодорожных управлениях агентурная работа. Организацией агентурного наблюдения в управлениях занимался агентурный отдел с секретным делопроизводством.

Существенное влияние на развитие данного специального направления деятельности жандармской железнодорожной полиции, а также на ее роль в карательном механизме Российской империи оказал ряд нормативных документов, среди которых следует отметить: «Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия» от 14 августа 1881 г., «Положение о негласном полицейском надзоре», утвержденное 1 марта 1882 г. министром внутренних дел генерал-адъютантом, графом Игнатьевым, инструкция Департамента полиции «По организации и ведению внутреннего наблюдения» (1907 г.), «Инструкция по организации и ведению внутреннего наблюдения в жандармских и розыскных учреждениях» (1914 г.), а также ряд циркуляров Министерства внутренних дел, Департамента полиции и Штаба Отдельного корпуса жандармов по розыскной деятельности.

Особо интенсивное развитие данной деятельности было вызвано нарастанием революционного подъема масс и в годы Первой мировой войны.

С целью дальнейшего улучшения агентурной работы Департаментом полиции в 1914 г. была разработана вышеупомянутая «Инструкция по организации и ведению внутреннего наблюдения в жандармских и розыскных учреждениях».

Внутреннее наблюдение чинами железнодорожной жандармерии осуществлялось через посредство секретной агентуры, состоявшей из секретных сотрудников, вспомогательных агентов-осведомителей (постоянных и случайных). Агенты, состоявшие в революционных организациях, назывались «секретными сотрудниками».

В связи с увеличением агентуры в жандармских железнодорожных управлениях сосредоточивалось большое количество документов с грифом «секретно» и «совершенно секретно». Основными документами были агентурные записки, сводки агентурных донесений, отчеты по наружному наблюдению, копии денежной отчетности по секретной агентуре, а также сведения о составе агентуры.

Обращает на себя внимание и специфика деятельности жандармских полицейских управлений железных дорог, выражавшаяся во взаимодействии с другими государственными учреждениями, а именно: с Военным министерством, Министерством путей сообщения, Внутренних дел, Императорского двора и дворцовой полицией.

В связи со сложной политической обстановкой, сложившейся в годы Первой мировой войны, жандармские полицейские управления железных дорог осуществляли специальные функции контрразведки, наблюдая в пределах железных дорог за лицами, занимавшимися шпионажем в пользу иностранных разведок.

В процессе взаимодействия при выполнении специальных функций вырабатывался ряд совместных документов, направленных на более эффективное взаимодействие.

Таким образом, рассмотрев ряд специальных функций жандармских полицейских управлений железных дорог, следует отметить, что они являлись одними из наиболее сложных в плане обеспечения безопасности железных дорог, требующих от чинов особого внимания и ответственности при их выполнении. Представляется, что детальное изучение данных функций позволяет полнее увидеть не только различные стороны жандармских полицейских управлений железных дорог, обеспечивавших правопорядок и безопасность на объектах железнодорожного транспорта Российской империи, но и в известной мере восполнить пробел в изучении становления и развития жандармской железнодорожной полиции в Российской империи.

¹ Булыжкин А. В. Некоторые вопросы становления органов внутренних дел на железнодорожном транспорте в России // Правоохранительная деятельность на транспорте: итоги и перспективы: материалы международной научно-практической конференции, 20–22 января 1999 г. Орел, 1999. С. 193.

² ПСЗ РИ. Собр. 2. Т. XIII. Отд. 2. № 44956.

³ ПСЗ. Собр. 2. Т. 13. Отд. 2. № 44956.

⁴ Общий Устав Российских железных дорог и все изданные по 1 августа 1903 года в развитие его и дополнение его узаконения и правила / сост. К. П. Змирлов. СПб., 1904. С. 942.

⁵ Общий Устав Российских железных дорог... С. 942.

⁶ Большое значение в деятельности жандармских полицейских управлений железных дорог имели «Высочайше утвержденные Правила о порядке действий чинов Корпуса жандармов по исследованию преступлений 19 мая 1871 г.»; ПСЗ. Собр. 1. Т. 46. Отд. 1. № 49615.

⁷ Тимофеев Л. А. Справочная книжка для чинов жандармских полицейских управлений железных дорог. СПб., 1908. С. 1–2.

⁸ Тимофеев Л. А. Указ. раб. С. 2.

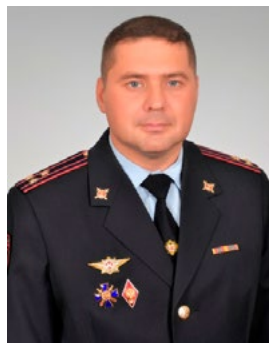
⁹ Обязанности жандармской железнодорожной полиции: по жандармско-полицейской части / сост. Л. Тимофеев. СПб., 1912. С. 1016.

¹⁰ Инструкция по охране императорских поездов при высочайших путешествиях. СПб., 1905. С. 2.

¹¹ Положение о мерах охраны высочайших путешествий на железных дорогах. СПб., 1915. § 7.

¹² Попов А. А. Руководство для чинов корпуса жандармов при производстве дознаний. СПб., 1893. С. 5.

¹³ Кони А. Ф. Собрание сочинений в 8 томах. Т. 5. С. 279–280.



В. В. СИНИЧЕНКО,

*начальник кафедры гражданско-правовых дисциплин
Восточно-Сибирского института МВД России,
доктор исторических наук, профессор
E mail: v.v.sinichenko@bk.ru*

К вопросу о привлечении к дисциплинарной ответственности чинов жандармско-полицейского управления Уссурийской железной дороги

В статье анализируются обстоятельства, в результате которых руководство жандармско-полицейского управления Уссурийской железной дороги было вынуждено проводить внутреннюю проверку и расследовать проступки своих сотрудников, служивших в жандармских подразделениях МВД на Дальнем Востоке России. Как следует из статьи, часто инициаторами проверок в отношении сотрудников жандармско-полицейского управления были руководители дальневосточной таможни. Дело в том, что неоднократно чины жандармско-полицейского управления препятствовали деятельности таможенных досмотрщиков, пытались привлечь их к ответственности за «неправильные по службе действия». Однако руководство Приамурского таможенного округа защищало своих подчиненных и в свою очередь просило провести жандармско-полицейское внутреннее расследование деятельности нижних чинов полиции, которые обвинялись в употреблении нелегальной алкогольной продукции, оскорблении чинов таможни. Иногда органы прокуратуры просили провести внутреннюю проверку в жандармско-полицейском управлении на основании информации, добытой чинами общей полиции. Кроме того, инициаторами внутренних проверок являлись старшие жандармские офицеры, организовавшие их при выявлении фактов нарушений служебной дисциплины подчиненных им сотрудников.

Жандармско-полицейское управление, Уссурийская железная дорога, спирт, контрабандисты, железнодорожные служащие, таможеня.

Первое жандармское подразделение на Дальнем Востоке появилось лишь в 1893 г. в связи с начавшимся строительством Великой Сибирской железной дороги. Следить за соблюдением законности и охраной общественного порядка на железной дороге были призвано жандармско-полицейское управление Уссурийской железной дороги, а в 1910 г., после строительства Амурской железной дороги, соединившей Забайкалье и Дальний Восток по Амуру, а не Маньчжурии, на Дальнем Востоке появилось второе жандармско-полицейское управление – Амурской железной дороги. Жандармско-полицейскому управлению Уссурийской железной дороги, получившему статус «особого», было подчинена Владивостокская крепостная жандармская команда, которая была сформирована в 1896 г. для организации военно-полицейской службы в крепости.

Жандармско-полицейская служба была строго регламентирована. Жандармский унтер-офицер в первые дни своей службы обязан был обойти свой участок, побеседовать с дорожными мастерами и старшими рабочими пути. Осмотреть состояние шпал, мостов, путей, всех технических сооружений. Составить списки всех служащих на дороге, проверить виды на жительство всех иных лиц, проживающих в домах, находящихся в ведении железной дороги. Встречать все поезда, внимательно следить за проезжающими, особенно иностранцами.

Однако, как показывают представленные в настоящей статье материалы из фондов Российского государственного исторического архива Дальнего Востока, существовало серьезное межведомственное противостояние в полосе железных дорог. Предшественники современных линейных отделов полиции на транспорте – жандармско-полицейские управления при железных дорогах в начале XX в. находились под пристальным вниманием других ведомств, что заставляло руководство жандармерии проводить служебные расследования проступков своих подчиненных.

Так, в июне 1912 г. таможенный инспектор в докладной начальнику таможенного участка писал: «...давно замечено беспричинное враждебное отношение чинов жандармской полиции к таможенным чинам... и желание без всяких со стороны нашей поводов вредить на всяком шагу»¹.

На основании поступающих сведений управляющий Приамурского таможенного округа 24 июля 1912 г. просил начальника жан-

дармско-полицейского управления Уссурийской железной дороги привлечь унтер-офицера Никольского отделения Якова Кушнира, подавшего рапорт о действиях досмотрщиков местного таможенного поста Федора Юрасова и Ивана Аркуши, которые досмотрели вещи японок Ногано Зю и Осаки Юсинь и были после этого обвинены унтер-офицером в попытке шантажа с целью склонения женщин к сексуальному насилию, к ответственности по ст. 362 Уложения о наказаниях (фальсификация доказательств)².

Начальник жандармско-полицейского управления 12 сентября 1912 г. в письме за № 2639 ответил начальнику Приамурского таможенного округа, что произведенным 2-го сентября 1912 г. ротмистром Власовым по его распоряжению дознанием, в порядке военно-судебных установлений выяснено, что изложенные обстоятельства в протоколе унтер-офицера Кушнира от 6 июня 1912 г. соответствуют действительности. Следовательно, обвинение в неправильных по службе действиях безосновательно. Жандарм отмечал, что надзиратель Никольск-Уссурийского таможенного поста Ананьев при производстве им дознания 19–20 июня 1912 г. вынуждал свидетельские показания в желательном для него духе и изложил в дознании факты не согласно словам свидетелей. Поэтому руководитель жандармско-полицейского управления в свою очередь просил о привлечении таможенного надзирателя Ананьева, а также досмотрщиков Юрасова и Аркуши к законной уголовной ответственности³.

Столкновение жандармов и таможенников продолжились и годы Первой мировой войны.

Так, как следует из дела 44 «Об отдаче под суд, наложения дисциплинарных взысканий на чинов жандармов управления Уссурийской железной дороги за совершение ими служебных преступлений и проступков», хранящегося в фонде 497 (Опись 1), владивостокский таможенный инспектор от 7 февраля 1915 г. сообщил в донесении № 888 Начальнику жандармско-уссурийского управления Уссурийской железной дороги, что унтер-офицер Никольского отделения жандармско-уссурийского управления Уссурийской железной дороги Федор Ошев в рапорте от 6 декабря 1914 г. за № 378, официально донес, в порядке подчиненности, что по произведенному им расследованию выяснилось, что в ночь с 4-го на 5-е декабря вблизи станции Гродеково таможенными досмотрщиками Гродековского таможенного поста был задержан один контрабандист китаец Е Фу со спиртом, и при задержании китайца один досмотрщик Федор Минченко из винтовки произвел в воздух выстрел, и выпущенная пуля попала в квартиру раздатчика топлива на железнодорожной станции Гродеково Гавриила Никоненко⁴.

Получив это извещение, таможенный начальник поручил управляющему Гродековским таможенным постом немедленно представить надлежащие сведения. При проверке оказалось, что категорическое утверждение унтер-офицера Ошева о стрельбе из винтовки досмотрщика Минченко и падении пули от этого выстрела в квартиру Никоненко совершенно не соответствует действительности, т. к. обнаруженная в квартире Никоненко пуля оказалась винтовочной, а досмотрщик Минченко при задержании в ночь с 4 на 5 декабря Е Фу со спиртом был вооружен не винтовкой, а револьвером⁵.

Предполагая, что унтер-офицер Ошев, донося начальству о стрельбе досмотрщика Минченко из винтовки и о попадании пули от этого выстрела в квартиру Никоненко как о бесспорном факте, установленным произведенным Ошевым расследованием, на самом деле был основан на показаниях Е Фу, владивостокский таможенный инспектор просил, чтобы «впредь чины Жандармской Полиции в своих донесениях по начальству о происшествиях в полосе отчуждения железной дороги в тех случаях, когда таковые имеют отношение к чинам таможенной службы, не приписывали таможенным чинам действий и фактов, как вполне установленных дознанием, тогда как фактически дознаний они не проводили. И в своих донесениях базируются на ничем не проверенных сообщениях случайных лиц»⁶.

После этого было проведено внутреннее расследование в жандармско-полицейском управлении, которое показало, что сам досмотрщик Минченко в первоначальном разговоре сознался Ошеву в своей неосторожности. То же показали Е Фу и Никоненко. Таким образом, факт применения оружия таможенником был удостоверен несколькими лицами. Что же касается аргументации таможенного начальства, будто бы обеляющей Минченко, то жандармы сообщили, что на «...гродековском таможенном посту не ведется никакого учета патронов, выпущенных досмотрщиками, что очень трудно проверить – кто, когда и какие патроны выпустил... особых распоряжений – когда, куда и с каким оружием выходить досмотрщику – не имеется и досмотрщики, получив наряд на пост, берут огнестрельное оружие произвольно, так находившееся на одном посту, участвовавшие в поимке контрабандиста Е Фу в ночь на 5 декабря 1914 г. три досмотрщика были вооружены двое винтовками, а один револьвером»⁷.

Кроме того, по мнению жандармов: «Среди контрабандистов в районе ст. Пограничная-Гродеково были случаи, что попадались вооруженные револьверами, но не было ни одного случая видеть контрабандиста, вооруженного винтовкой казенного образца, ввиду сего полагаю, что винтовочная пуля, попавшая и обнаруженная в ночь на 5 декабря в квартире Никоненко район Гродеково, есть

пуля, выпущенная из винтовки при поимке контрабандиста Е Фу досмотрщиком Минченко»⁸.

Столкновения жандармов и таможенников продолжились и далее.

Так, владивостокский таможенный инспектор 14 июля 1915 г. писал начальнику жандармско-полицейского управления Уссурийской железной дороги, что препровождает ему показания досмотрщика Иманской таможенной заставы Моисея Сидоренко об оскорблении его при исполнении служебных обязанностей жандармским унтер-офицером Артемовым⁹.

1 июля 1915 г. во время дежурства на барже «Фанагория», при выгрузке беспоплаченных товаров, в 15-00 к таможенникам подошел жандармский унтер-офицер Артемов со станции Иман и, не говоря никому ни слова, приступил к проверке билетов китайских подданных-рабочих, которые выгружали товары с баржи. Китайцы стали разбегаться, осталось только 15–20 чел. с билетами. Командир парохода «Азов» обратился к таможенникам с вопросом, что это за проверка. Тогда таможенный досмотрщик Сидоренко подошел к жандарму. На что последний сказал: «Это не твое дело, это место отчуждения дороги, пошел ты вон к черту, ты пьян». Досмотрщик не признал себя пьяным и сказал, что доложит управляющему о вмешательстве в дела таможни¹⁰.

Однако начальник жандармско-полицейского управления не нашел в жалобе таможенников достаточных оснований и не признал факта оскорбления жандармом таможенника.

Были случаи конфликтов чинов жандармерии и общей полиции по вопросам выполнения правоохранительных функций.

Так, унтер-офицер Дьяченко отобрал у околоточного надзирателя Кузнецова спирт на ст. Угольная, предполагая, что тот перевозится полицейским для продажи, а не находится у него после соответствующего задержания контрабанды и доставляется в таможенное управление¹¹.

Если же расследованием проступков сотрудников жандармско-полицейского управления занималась прокуратура, внутреннее расследование приводило к иным результатам.

Так, прокурор Владивостокского окружного суда 18 апреля 1915 г. сообщил начальнику жандармско-полицейского управления Уссурийской железной дороги, что начальник Никольского отделения жандармско-уссурийского управления Уссурийской железной дороги барон Корф, получив от унтер-офицера ст. Хорватово Петра Свириденко дознание об обнаружении в поезде № 4 пяти банок спирта, не препроводил такового на основании ст. 1149 Устава уголовного судопроизводства на распоряжением таможни, а своим рас-

поряжение уничтожил задержанный спирт. О таких неправильных действиях ротмистра барона Корфа было доложено его начальству¹².

За самовольное уничтожение спирта ротмистру Корфу начальником Уссурийского жандармско-полицейского управления полковником Меранвилем было объявлено замечание¹³.

Однако были случаи, связанные с контрабандным спиртом, когда сотрудники жандармерии совершали и более значительные правонарушения.

Так, Ольгинское уездное полицейское управление Приморской области 8 ноября 1914 г. сообщило начальнику жандармско-полицейского управления о факте распития водки в столовой Чумановой и скрытия 5 бутылок водки и составления вымышленных протоколов, подписанных урядником Михневичем, стражником Ганжуга, Возным, жандармом Данильчатенко и понятым Шуба¹⁴.

Суть дела состояла в том, что в селении Владимиро-Александровском пристав Сучанского стана выявил в конце октября 1914 г. факт, что урядник Сучанских рудников (на горных промыслах была ограничена продажа спирта) Василий Михневич, производя обыск на ст. Держановой Сучанской узкоколейной железной дороги в столовой Ксении Чумановой, составил протокол от 3 октября 1914 г., подписанный указанными выше должностными лицами о том, что прибыв в упомянутую столовую, они застали в отдельной комнате двух лиц – Егора Фортова и Кузьму Роженковского, пьющими водку, причем у них было отобрано 1/3 бутылки водки.

Кроме того, урядник провел обыск, протокол которого 3 октября 1914 г. подписан был не только урядником Михневичем, но и стражниками Ганжугой и Возным, жандармом Данильчатенко и понятым Шуба о том, что произведя тщательный обыск в помещениях столовой Чумановой водки ими не обнаружено, между тем из показаний третьих лиц было выявлено, что при производстве обыска было обнаружено в помещении содержательницы столовой Чумановой, кроме двух лиц, пьющих водку, еще и пять бутылок водки, которые урядник Михневич совместно с другими лицами распил.

Таким образом, урядник Михневич факт обнаружения водки в квартире Чумановой скрыл и составил совместно со стражниками и жандармом вымышленный протокол обыска о не обнаружении водки.

Поэтому Полицейское управление постановило: дознание по сему делу в порядке ст. 1088 Устава уголовного судопроизводства представить военному губернатору на распоряжение – на предмет предания суду упомянутых лиц. Что же касается жандарма Данильчатенко, то копию протокола обыска и дознания препроводить начальнику жандармско-полицейского управления на распоряжение¹⁵.

Начальник Владивостокского отделения Уссурийской железной дороги пытался в рапорте начальнику жандармско-полицейского управления Уссурийской железной дороги выгородить своего подчиненного, сберегая честь мундира. Он утверждал, что «унтер-офицер Данильчатенко подписал протокол о не обнаружении водки в столовой Чумаковой согласно с обстоятельствами, как-то подтверждается также показанием урядника Михневича. Водка в количестве 5 бутылок была откуда-то добыта урядником Михневичем после обыска... Затем Данильчатенко водки совершенно не пьет... вина унтер-офицера Данильчатенко в том только, что он вопреки неоднократно отдаваемым приказаниям по приглашению урядника Михневича принял участие в качестве присутствующего в розыске, его не касающегося, производимым полицией за полосой отчуждения»¹⁶.

Однако т. к. факт подписания вымышленного протокола приобрел огласку, унтер-офицер Ермолай Данильчатенко получил десять суток ареста, которые и отбыл на Владивостокской крепостной гауптвахте¹⁷.

Внутреннее расследование привлекало к дисциплинарной ответственности жандармов, если об этом ходатайствовали вышестоящие офицеры управления.

Так, начальник Никольского отделения жандармско-полицейского управления Уссурийской железной дороги 12 мая 1915 г. за номером № 1775 сообщал начальнику управления: «В ночь с 11 на 12 мая в половине второго ночи комендант участка ст. Никольск-Уссурийского капитан Говорун по телефону сообщил мне, что полчаса назад на перроне вокзала он арестовал жандармского унтер-офицера Семенова за нахождение такового в безобразном пьяном виде и что означенный унтер-офицер, по отправлении его с патрульными в вагоне, предназначенный для помещения патруля, бежал из вагона, на что он капитан Говорун подает рапорт о побеге арестованного им унтер-офицера Семенова на предание такового суду.

Я немедленно вызвал унтер-офицера Семенова видел его действительно выпившего, но не безобразно пьяного, унтер-офицер твердо держался на ногах и докладывал обстоятельно и сознательно. Был на свадьбе стражника команды Ярового, а на вокзал зашел за шинелью»¹⁸.

Унтер-офицер Семенов был уволен тем не менее от службы. Были еще случаи привлечения к аресту сотрудников жандармско-полицейского управления за пьянство и появление в нетрезвом виде в публичных местах. Так, унтер-офицер все того же Никольского жандармского отделения Яков Рябенко получил 30 суток ареста за появление в нетрезвом виде на службе¹⁹.

Унтер-офицер Владивостокской крепостной жандармской команды Петр Рогожников, который 30-августа 1915 г. заступил дежурным

по канцелярии команды, отправился в 20.00 к себе на квартиру ужинать, где и употребил грамм 100 водки и получил за это 20 суток ареста на Главной крепостной гауптвахте²⁰.

Таким образом, внутренние расследования проступков чинов жандармско-полицейского управления Уссурийской железной дороги проходило, во-первых, по инициативе руководителя дальневосточной таможни, которое конфликтовало с руководством оперативных служб МВД в регионе; во-вторых – общей полиции, которые выявляли нарушителей в своей среде и заодно их приятелей в составе жандармерии и, наконец, в-третьих, старших жандармских офицеров, выявивших факт нарушения служебной дисциплины (как правило, появление в состоянии алкогольного опьянения на служебном месте) подчиненных им сотрудников.

¹ Российский государственный исторический архив Дальнего Востока (далее – РГИА ДВ). Ф. 1251. Оп. 1. Д. 230. Л. 332.

² РГИА ДВ. Ф. 1251. Оп. 1. Д. 230. Л. 661.

³ Там же. Л. 675.

⁴ РГИА ДВ. Ф. 497. Оп. 1. Д. 44. Л. 8.

⁵ Там же.

⁶ Там же.

⁷ Там же. Л. 10.

⁸ Там же.

⁹ Там же. Л. 143.

¹⁰ Там же. Л. 144.

¹¹ Там же. Л. 53.

¹² Там же. Л. 17.

¹³ Там же. Л. 18.

¹⁴ Там же. Л. 25.

¹⁵ Там же. Л. 32.

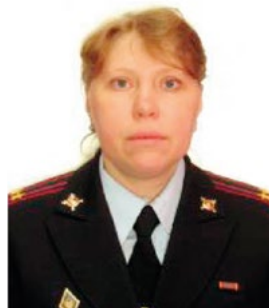
¹⁶ Там же. Л. 41.

¹⁷ Там же. Л. 54.

¹⁸ Там же. Л. 55.

¹⁹ Там же. Л. 122.

²⁰ Там же. Л. 125–128.



Т. В. СЛЕПЦОВА,
*ведущий научный сотрудник отдела
по изучению проблем истории МВД России,
кандидат исторических наук
E-mail: slepцова@mail.ru*

История становления и развития специальных подразделений по охране общественного порядка на транспорте (1809–1861 гг.)

Правовой статус первых специальных подразделений на транспорте был установлен 2 декабря (20 ноября) 1809 г. В этот день Император Александр I объявил Манифестом учреждение «Об управлении водяными и сухопутными сообщениями»¹. В соответствии с Положением о Дирекции водных и сухопутных коммуникаций вся территория страны была разбита на 10 транспортных округов. Учреждался корпус инженеров для надзора за водяными и сухопутными сообщениями. Окружной директор водных и сухопутных коммуникаций, согласно главам Положения «О полицейском управлении, относительно к судоходству и большим трактам, дорогам и мостам» формировал «полицейские команды». Главная дирекция находилась в Твери, а правления округов в губернских городах.

Предшественниками жандармских полицейских управлений на железных дорогах стали жандармские команды и эскадроны, необходимость возникновения которых была вызвана «началом в 40-х гг. XIX в. постройки железных дорог и эксплуатации первых линий»².

Строительство железных дорог общего пользования в России, в первую очередь, особенно их необходимость, обосновал председа-

тель русского Вольно-экономического общества известный общественный деятель Николай Семенович Мордвинов (1745–1845). Он писал: «Из всех путей сообщения железные дороги могут быть для торговли самыми полезнейшими. Кроме того, что по железной дороге, при равной действующей силе, тяжести перевозятся в семь с половиной раз более, чем то же самое по лучшим шоссейным дорогам, еще дороги таковые несравненно выгоднее и перед сообщениями на воде...»³.

В августе 1834 г. по приглашению начальника штаба Корпуса горных инженеров К. В. Чевкина (1802–1875) в Россию прибыл выдающийся австрийский и чешский инженер, строитель Молдово-Дунайской железной дороги, профессор геометрии и землемерного искусства Венского политехнического института Франц Антон Риттер фон Герстнер (1796–1840). Через некоторое время Ф. А. Герстнер выехал из Петербурга с целью обследовать горное дело на Урале.

Во время трехмесячного путешествия, он преодолел расстояние свыше 4 000 км. Впоследствии он писал: «...в августе 1834 г., объездил многие губернии, собрал повсюду статистические сведения и сравнил оные с подобными сведениями о земледелии, горном деле, фабриках, торговле тех государств, с которыми Россия имеет наибольшие сношения»⁴.

Свои мысли о пользе постройки железных дорог Ф. А. Герстнер изложил в записке, поданной 6 января 1835 г. на имя Императора Николая I. В ней он отмечал: «...нет такой страны в мире, где железные дороги были бы более выгодны и даже необходимы, чем в России, так они дают возможность сокращать большие расстояния путем увеличения скорости передвижения»⁵. Далее он предлагал строительство железной дороги от Петербурга до Москвы, соединив ее с Казанью или Нижним Новгородом, то есть с основным водным путем рекою Волгой. Затем просил изыскать возможность построить опытную небольшую линию, чтобы осуществить проверку эксплуатации железной дороги в зимнее время.

В январе 1835 г. через австрийского посла Финкельмона и шефа жандармов А. Ф. Бенкендорфа состоялась личная встреча Императора Николая I с Ф. А. Герстнером. После нее император поручил дать свое заключение о предложении чешского инженера главноуправляющего путями и сообщениями и публичных зданий графа Карла Федоровича Толя (1777–1842). От К. Ф. Толя и Особого комитета по устройству железных дорог в России, в составе которого был и А. Ф. Бенкендорф, было получено положительное заключение о строительстве железной дороги⁶. В результате Ф. А. Герстнером было получено разрешение на постройку Царскосельской железной дороги.

Через полтора года, 15 апреля 1836 г. был обнародован указ императора Николая I от 21 марта 1836 г., данный Сенату об учреждении «Положения об утверждении Общества Акционеров для сооружения железной дороги от Санкт-Петербурга до Царского Села с продолжением до Павловска»⁷.

1 мая 1836 г. началось строительство железной дороги, во время которого трудилось 1 800 рабочих, в основном крестьяне Петербургской, Вологодской и других окрестных деревень, и 1 400 солдат. Они выполнили более 700 кубометров земляных работ⁸.

30 октября (11 ноября по новому стилю) 1837 г. состоялось официальное открытие Царскосельской железной дороги. Это событие положило начало строительству железных дорог в России.

Регулярное движение поездов по Царскосельской дороге началось 15 (27) мая 1838 г. Общее количество поездов в год составило: в 1838 г. – 3 500; в 1839 г. – 5 091; в 1840 г. – 3 709. Количество пассажиров с 1838 г. по 1839 г. значительно увеличилось: с 598 тыс. человек до 706 тыс. чел.⁹ Суточная интенсивность движения продолжалась с 9 утра до 10 вечера и сохранялась до первого в истории России крушения поезда. Оно произошло 21 мая 1839 г. из-за поломки буфера, или, по другой версии, из-за вагонной оси – порожний вагон (экипаж) выдавило с пути набежавшими вагонами и выбросило с рельсов. Управляющий Царскосельской дорогой и обер-кондуктор погибли.

Второй крупной аварией стала трагедия в ночь с 11 на 12 августа 1840 г., в результате которой близ станции Шушары Царскосельской железной дороги произошло столкновение поездов. По сведениям коммерческой газеты: 6 человек погибли и 78 получили ранения и ушибы¹⁰. Машинист был не трезв, поэтому не воспользовался указанием руководства дорогой остановиться на станции Московское шоссе для пропуска встречного поезда.

С 1843 г. по осень 1851 г. проводилось грандиозное строительство железной дороги «Петербург – Москва» с привлечением большого количества большого количества рабочих и крестьян.

Шеф жандармов генерал-адъютант граф А. Ф. Бенкендорф в ходе строительства железной дороги неоднократно докладывал императору Николаю I, о том, что «активное передвижение людей всех сословий помешает контролировать неблагонадежных подданных империи. ...»¹¹.

Таким образом, во-первых, авария и столкновение поездов заставили задуматься о необходимости разработки мер по обеспечению безопасности движения поездов и мер по оказанию помощи пострадавшим при крушении поездов; во-вторых, казнокрадство, мошенничество и «огромные толпы согнанных вербовщиками крестьян», пред-

ставляющих «целую армию, вооруженную заступами, кирками, ломами»¹², беспокоили правительство и власти, поэтому это потребовало обеспечения общественного порядка в районах строительства и общественной безопасности при эксплуатации железных дорог.

15 марта 1844 г. в докладе Главноуправляющий путями сообщений Петр Андреевич Клейнмихель (1793–1869) императору Николаю I «Об организации на время строительства Петербурго-Московской железной дороги особого полицейского управления» отметил, что им предполагалось учреждение особого полицейского управления на каждую дирекцию железной дороги во главе с генерал-майором князем Эспером Александровичем Белосельским-Белозерским (1802–1846) с целью особого надзора за порядком между рабочими.

В Докладе П. А. Клейнмихель обозначил обязанности полицейского управления:

- «1) Чтоб рабочие были хорошо и удобно размещены.
- 2) Что все они довольствуемы от подрядчиков сытною и свежеею пищею и в достаточном количестве.
- 3) Чтоб больные были своевременно презрены и каждый из них получал надлежащую помощь.
- 4) Чтоб подрядчик расплачивался с рабочими своевременно и правильно»¹³, то есть без задержек.

Император Николай I на докладе П. А. Кленмихеля наложил резолюцию следующего содержания: «Государь император высочайше повелеть соизволил: 1) исполнить согласно предложению, в сем докладе изложенному... 2) чтоб для пользования рабочих учреждены были вблизи работ со стороны подрядчиков временные лазареты, 3) чтоб в местах работ по удобности поставлены были временные походные церкви... 4) снести с графом Бенкендорфом, нельзя ли будет дать в учреждаемое полицейское управление для большего порядка жандармских офицеров и нижних чинов, сколько таковых определить возможно будет»¹⁴.

Переписка П. А. Клейнмихеля с Шефом жандармов показала, что Д. А. Бенкендорф нашел возможность назначить в полицейское управление офицеров и нижних чинов, которые, по его мнению, надо разделить на две разные части, возглавить штаб-офицером, «расположить на протяжении железной дороги: одну С.-Петербургской и Новгородской, а другую по Тверской и Московской губерниям»¹⁵.

В целом решение о привлечении жандармов к обеспечению порядка на железных дорогах было принято императором Николаем I. Один из начальников штаба Отдельного Корпуса Жандармов подчеркивал: «В Бозе почивающий незабвенный ИМПЕРАТОР НИКОЛАЙ I, даровавший России железные дороги, в мудрых предначертаниях Сво-

их, признал за благо, почти одновременно с началом их сооружения, указать, чтобы охрана и наблюдения за общественною безопасностью на этих важных отечественных путях сообщения были вверены чинам впервые созданного Его же ВЫСОЧАЙШЕЮ волею, Корпуса Жандармов»¹⁶.

По мнению исследователя А. И. Мурашко, «привлечение жандармов к обеспечению порядка на строительстве железных дорог было обусловлено тем, что линии железных дорог строились на территории различных губерний и уездов, на разной отдаленности от населенных пунктов. Экстерриториальные жандармские команды и эскадроны, обладавшие значительной мобильностью передвижения, наиболее подходили, по сравнению с территориальными подразделениями полиции, для выполнения задач по охране порядка на железных дорогах»¹⁷.

В 1844 г. было учреждено Полицейское управление Николаевской железной дороги и при нем временный жандармский эскадрон для надзора за порядком на железной дороге¹⁸. По штату они состояли из 10 опытных жандармских офицеров, в том числе начальника управления, 2 гражданских чиновника и 166 нижних чинов. На их содержание ежегодно было потрачено из суммы сборов железной дороги до 50 тыс. руб. серебром. Для поездок к месту проведения работ выделялось 124 лошади¹⁹.

Особое полицейское управление было в подчинении главного управления путей сообщения и публичных зданий. На каждый строящий отрезок железной дороги назначалась команда особых штаб-и обер-офицеров. Это были разъездные мобильные и организованные жандармские команды и эскадроны, разбросанные на линейной дистанции. Единого централизованного руководства и нормативного руководства работы не было.

О методах работы жандармских команд и эскадронов неоднократно указывалось в их делопроизводственной документации. Например, в донесении от 21 августа 1844 г. начальник полицейского управления Петербурго-Московской железной дороги Э. А. Белосельский-Белозерский сообщал о массовых побегах казенных крестьян с работ и о том, что из крестьян Псковской губернии возвращены 13 июня – 61 человек, 14 июня – 92 человека, 5 и 6 августа из бежавших 213 человек – 100 возвращены из Санкт-Петербурга, а 113 человек вернулись сами²⁰.

Жандармские офицеры прибегали к бессердечным мерам по возвращению рабочих на строительство железной дороги. Например, в 1845 г. рабочие отказались продолжать выполнять строительные работы из-за предоставленных неудовлетворительных жилищных условий и плохой пищи. Жандармские офицеры Вроблевский

и Ведринский розгами вынудили приступить их к работе. Из 728 рабочих при деревне Борках дистанционный жандарм прапорщик Вроблевский для подчинения их приказчику и для «общего поучения» собрал их, выслушал жалобы и наказал из них 80 человек розгами, дав каждому по 80 ударов²¹.

Незамедлительно на этот поступок отреагировал Главноуправляющий путями сообщений П. А. Клейнмихель. Он в предписании начальнику полицейского управления Петербурго-Московской железной дороги Э. А. Белосельскому-Белозерскому от 27 июня 1845 г. потребовал отмены телесных наказаний как массовое публичное избивание крестьян: «...находя неуместным производить таковые общие наказания дистанционным офицерам, я поручаю вашему сиятельству не письменно, но словесно приказать о сем начальникам отделений с тем, чтобы они в таковых случаях действовали с надлежащею рассмотрительностью и ответственностью»²².

В ответном рапорте начальник полицейского управления Петербурго-Московской железной дороги Э. А. Белосельский-Белозерский отмечал, что главнейшая деятельность офицеров была направлена на преследовании неповиновения и лени рабочих и ему известны случаи, где одни жандармы поддерживали порядок. Также он обозначил, что «многие из приказчиков не исполняют требований офицеров по возложенной и строго взыскиваемой с них обязанности, что они позволяют себе слушание из уверенности безнаказанности...»²³.

По мнению начальника штаба корпуса путей сообщения генерал-лейтенанта А. И. Мясоедова, была назначена полицейская жандармская команда, «цель которой была отвращение беспорядков при огромном стечении народа и надзор за правильным расчетом рабочих, за их пищей и содержанием»²⁴.

Однако анализ делопроизводственной документации показал, что на практике жандармские команды и эскадроны выполняли требования, которые исходили от строителей участков и местной железнодорожной администрации таким образом, что вместо администрации наблюдали за порядком при строительстве железной дороги и были подчинены главному управлению путей сообщения и публичных зданий.

Для усиления существующего полицейского управления именным указом от 27 апреля 1846 г., объявленным приказом Военного министра, был введен состав временного жандармского эскадрона С.-Петербургско-Московской железной дороги²⁵.

В связи с тем, что строительство железной дороги было окончено, 12 января 1856 г. штат полицейского управления Николаевской железной дороги был сокращен²⁶. По штату оно стало состоять из 1 штаб-

офицера (начальника управления, он же Эскадронный командир), 6 обер-офицеров, 14 унтер-офицеров, 130 рядовых.

Согласно расписанию эскадрон охранял 35 железнодорожных станций:

1 отделение в составе 24 человек (1 офицер, 3 унтер-офицера и 20 рядовых) осуществляли охрану 4 станций (С.-Петербургская, Колпинская, Саблинская, Ушакинская);

2 отделение в составе 35 человек (1 офицер, 2 унтер-офицера, 32 рядовых) – 10 станций (Любанская, Бабинская, Чудовская, Волховская, Грядская, Маловишерская, Бургинская, Веребьицкая, Торбинская, Боровенская);

3 отделение в составе 34 человека (3 офицера, 2 унтер-офицера, 26 рядовых, 2 писаря, 1 сторож) – 8 станций (Окуловская, Угловская, Валдайская, Березайская, Бологовская, Заречинская, Вышневолоцкая, Осеченская);

4 отделение в составе 154 человека (7 офицеров, 14 унтер-офицеров, 130 рядовых, 2 писаря, 1 сторож) – 13 станций (Снировская, Калашниковская, Осташковская, Кулицкая, Тверская, Кузьминская, Завидовская, Решетниковская, Клинская, Подсолнечная, Крюковская, Химская, Московская)²⁷.

Станции первого класса были усилены охраной, в них находилось от 2 до 5 раза больше человек, чем на станциях третьего и четвертого класса. Так, на станциях первого класса Московской, С.-Петербургской, Маловишерской и Тверской одновременно несли службу 15, 7, 6 и 5 человек соответственно, а на станции третьего класса, например Торбинской одновременно несли службу 3 человека.

27 января 1857 г. император Александр II утвердил указ Сенату «О сооружении первой сети железных дорог»²⁸. В результате массового строительства открылись С.-Петербургско-Варшавская и Московско-Нижегородская железные дороги.

По мнению исследователей Н. Д. Литвина и А. Е. Рожкова, с введением эксплуатацию железных дорог «возникла необходимость установления единого руководства и координации деятельности жандармских подразделений, обслуживающих железные дороги»²⁹.

27 июля 1861 г. императором Александром II было Высочайше утверждено «Положение о полицейских управлениях на Санкт-Петербургско-Варшавской и Московско-Нижегородской железных дорогах»³⁰.

Согласно этому Положению Жандармская железнодорожная полиция стала первым централизованным подразделением по охране общественного порядка на транспорте, которое было призвано

обеспечить надежную охрану строящихся железных дорог и стабильную работу железнодорожного транспорта.

Таким образом, опыт становления и развития специальных подразделений по охране общественного порядка на транспорте (1809–1861 гг.) показал, что при организации первых экстерриториальных жандармских команд и эскадронов на железных дорогах был закреплён линейный принцип построения.

Опыт линейного принципа по охране общественного порядка на транспорте силами специальных подразделений (экстерриториальных жандармских команд и эскадронов) был использован при дальнейшем формировании жандармских полицейских управлений железных дорог Российской империи.

¹ Полное собрание законов Российской империи (далее – ПСЗРИ). Собр. 1. Т. XXX. № 23.996.

² Обязанности жандармской железнодорожной полиции. По жандармско-полицейской части / сост. полковник Л. А. Тимофеев. Изд.-е второе перераб. и дополненное. СПб.: типография Министерства Внутренних дел, 1912. С. 1.

³ История железнодорожного транспорта. Т. I: 1836–1917 гг. СПб., 1994. С. 30–31.

⁴ *Виргинский В. С.* История техники железнодорожного транспорта. Вып. I. М.: Государственное транспортное железнодорожное издательство ТРАНСЖЕЛДОРИЗДАТ, 1938. С. 129.

⁵ *Вульф А. Б.* История железных дорог Российской империи. М.: РИПОЛ классик, 2018. С. 104.

⁶ Записка главноуправляющего путями сообщения и публичными зданиями гр. К. Ф. Толя, 17 февраля 1835 г. // Красный архив. Исторический журнал Централхива СССР и РСФСР. 1936. Т. 3 (76). С. 90–98; Комитет 1835 года о железной дороге // Там же. С. 98–101; *Павлов Е. В.* О первой российской железной дороге массового пользования (к 170-летию магистрального железнодорожного транспорта) // История Петербурга. 2008. № 3 (43). С. 40.

⁷ ПСЗРИ. Собр. 2. Т. XI. Ч. I. № 9009.

⁸ История железнодорожного транспорта. Т. I. С. 36.

⁹ Там же.

¹⁰ *Рыжова Ю. В.* Жандармские полицейские управления железных дорог (1867–1917 гг.). М.: Академия управления МВД России, 2003. С. 5–6.

¹¹ *Вульф А. Б.* Повседневная жизнь железных дорог. М.: Молодая гвардия, 2007. С. 23–24. (Живая история: Поведенная жизнь человечества).

¹² *Крутиков М.* Положение рабочих на постройке Петербурго-Московской железной дороге (1843–1851 гг.) // Красный архив. 1937. № 4 (83). С. 48.

¹³ Доклад П. А. Клейнмихеля Николаю I об организации на время строительства Петербурго-Московской железной дороги особого полицейского управления, 15 марта 1844 г. / публ. Крутикова М. // Красный архив. 1937. № 4. С. 62.

¹⁴ Доклад П. А. Клейнмихеля Николаю I об организации на время строительства Петербурго-Московской железной дороги особого полицейского управления, 15 марта 1844 г. / публ. М. Крутикова // Красный архив. 1937. № 4 (83). С. 62.

¹⁵ Доклад главноуправляющего П. А. Клейнмихеля Николаю I 30 марта 1844 г. / публ. Крутикова М. // Красный архив. 1937. № 4 (83). С. 63.

¹⁶ Документ № 13. Мнение начальника штаба Отдельного Корпуса Жандармов по вопросу изменения порядка организации и устройства жандармского полицейского надзора

на железных дорогах (ноябрь, 1897 г.) / публ. Литвинова Н. Д., Нурадинова Ш. М. // Литвинов Н. Д., Нурадинов Ш. М. Противодействие антигосударственному террору на железных дорогах Российской империи. Сборник документов и материалов. М.: Голос, 1999. С. 38.

¹⁷ Мурашко А. И. Образование и структура органов жандармской полиции на железных дорогах Белоруссии во второй половине XIX – начале XX века // Вестник Полоцкого государственного университета. Серия А: ГУМАНИТАРНЫЕ НАУКИ. Исторические науки. 2012. № 1. С. 50.

¹⁸ История российской полиции. Научный справочник – справочник-календарь / [А. Н. Конев и др.]; под общ. ред. В. Л. Кубышко. М.: ООО «ПрестижАрт», 2018. С. 127–128.

¹⁹ ПСЗРИ. Собр. 2. Т. 31. Ч. 1. № 30046.

²⁰ Рабочее движение в XIX в. Документы и материалы. Т. I. Ч. II. М.: Госполитиздат, 1955. С. 334–335; Чукарев А. Г. Генерал железных дорог империи. К 210-летию со дня рождения первого министра путей сообщения П. П. Мельникова (1804–1880). М.: ФГБОУ «Учебно-методический центр по образованию на железнодорожном транспорте», 2014. С. 105.

²¹ Крутиков М. Положение рабочих на постройке Петербурго-Московской железной дороге (1843–1851 гг.) // Красный архив. 1937. № 4 (83). С. 50.

²² Предписание главногоуправляющего П. А. Клейнмихеля начальнику полицейского управления дороги Белосельскому-Белозерскому, 27 июня 1845 г. / публ. М. Крутикова // Красный архив. 1937. № 4 (83). С. 64.

²³ Рапорт начальника полицейского управления Петербурго-Московской железной дороги Белосельского-Белозерского главногоуправляющему П. А. Клейнмихелю, 21 сентября 1845 г. / публ. М. Крутикова // Красный архив. 1937. № 4 (83). С. 65.

²⁴ Из донесения начальника штаба корпуса путей сообщения генерал-лейтенанта А. И. Мясоедова главномууправляющему П. А. Клейнмихелю, 12 августа 1850 г. / публ. Крутикова М. // Красный архив. 1937. № 4 (83). С. 98.

²⁵ ПСЗРИ. Собр. 2. Т. XXI. № 19979.

²⁶ ПСЗРИ. Собр. 2. Т. XXXI. Ч. 1. № 30046.

²⁷ ПСЗРИ. Собр. 2. Т. XXI. Ч. 2 Штаты и табели. К № 30046. 12 января 1856. С. 7–9.

²⁸ ПСЗРИ. Собр. 2. Т. XXXII. Ч. 1. № 31448.

²⁹ Литвинов Н. Д., Рожков А. Е. Борьба с терроризмом на железнодорожном транспорте Российской империи: монография. Воронеж: ВИ МВД России, 2001. С. 161.

³⁰ ПСЗРИ. Собр. 2. Т. 36. Ч. 2. № 37289.



А. С. СМЫКАЛИН,
*доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой истории государства и права УрГЮУ
E-mail: smykalin@mail.ru*



Э. Ф. ШАМСУМОВА,
*кандидат юридических наук, доцент,
заместитель директора Института юстиции УрГЮУ,
доцент кафедры истории государства и права УрГЮУ
E-mail: emmanuel@mail.ru*

Особенности взаимоотношений политической и уголовной полиции Императорской России в конце XIX – начале XX в.

В статье проводится анализ взаимоотношений политической и уголовной полиции Российской империи конца XIX – начала XX в. Рассматривается Департамент полиции, его структура, функции и задачи. Отмечается, что

полицейская служба в России на рубеже конца XIX – начала XX в. представляла собой сложную организацию, не имеющую единой и четкой законодательной регламентации; различные ее подразделения были организованы в разное время под влиянием потребностей конкретного исторического периода; выделяются отличительные характеристики взаимоотношений политической и уголовной полиции Российской империи конца XIX – начала XX в.

Политическая полиция Российской империи, уголовная полиция Российской империи, следствие в Российской империи, сыскные отделения в Российской империи, полиция, сыск, анализ преступлений, полицейская служба, производство розыска, общая полиция, уголовный сыск в России.

Вопросы взаимоотношений политической и уголовной полиции России относятся к малоизучаемым в историко-правовом аспекте темам. Несмотря на то, что это были два органа Департамента полиции, их функции, задачи, и структура оказались разными. Обратимся к характеристике общеуголовной полиции Российской империи конца XIX-го в.

Анализируя криминальную обстановку в России в конце XIX-го в., необходимо отметить, что главным видом преступлений были кражи. Именно дела о краже составляли более 60 % от общего числа совершенных преступлений вообще. Следующим по степени распространения были преступления против личности. Они составляли 11,7 %, что касается преступлений государственных, а к ним тогда относились преступления против верховной власти и государственной службы, то они составляли 6,6 %. По мнению криминологов той эпохи, в частности В. А. Новаковского, значительная часть уголовных преступлений оставалась нераскрытой¹. Исходя из анализа преступлений за десятилетний период (1861–1871 гг.), число подсудимых во всех общих судах составляло 2 991 543 человека, притом что общая численность Российской империи составляла примерно 130 000 000 человек. Если выстроить «лестницу» из осужденных за различные виды преступлений в процентном соотношении, то она будет выглядеть следующим образом:

- преступления против благоустройства и благополучия – 12,5 %;
- преступления против личности – 10,9 %;
- преступления против порядка управления и суда (фальшивомонетничество, лжеприсяга, оскорбление полиции и т. п.) – 5 %².

Было бы неправильно сказать, что правительство ничего не делало для искоренения преступности. Более того, 31 декабря 1866 г. в Санкт-Петербурге впервые в России была учреждена сыскная полиция.

В начале XX в. уголовная преступность в России продолжала неуклонно расти: если с 1885 по 1888 гг. число осужденных окружными судами увеличилось на 12 %, то с 1899 по 1908 гг. – на 66 %. В первое десятилетие XX в. ежегодный прирост преступности составлял 7 %. В 1913 г. было зарегистрировано 3 500 000 преступлений, при том что население страны составляло 159 000 000 человек³.

Характерной чертой данного периода является то, что преступность обретает не только профессиональные, но и организованные черты.

Необходимо отметить, что полицейская служба в России в этот период представляла собой сложноорганизованную структуру, которая не имела единого и четкого законодательного регулирования. Различные ее подразделения были организованы в разное время под влиянием потребностей конкретного исторического периода⁴. По данным Министерства юстиции, ежегодно 31 % всех расследований по уголовным делам прекращался из-за низкого уровня оперативно-разыскной работы. Такое положение в значительной степени было обусловлено отсутствием общегосударственной системы уголовно-сыскных аппаратов. В связи с этим 6 июля 1908 г. был издан закон «Об организации сыскной части»⁵. Основу организации сыскной части составил опыт работы сыскных отделений Санкт-Петербурга и Москвы. В соответствии с указанным законом в 89 городах страны в составе полицейских управлений «для производства розыска по делам общеуголовного характера как в городах, так и уездах» были образованы сыскные отделения четырех разрядов: штатная численность сыскного отделения I разряда составляла 20 человек, II разряда – 11 человек, III разряда – 8 человек, IV разряда – 6 человек.

В состав сыскного отделения входили начальник отделения, его помощник, заведующие столами, надзиратели и городовые. Оклады и чины сыскных отделений были несколько выше, чем у соответствующих чинов общей полиции. Начальники отделений и их помощники назначались и увольнялись с должности губернатором при согласии прокурора окружного суда. Общее руководство сыскными отделениями осуществляло специально образованное Восьмое делопроизводство Департамента полиции.

На созданные отделения распространялись все права и обязанности общей полиции в области производства дознаний по общеуголовным преступлениям. Новые сыскные отделения, как и существовавшие ранее, функционировали по децентрализованному принципу. Начальники отделений подчинялись начальнику городской полиции. Закон 1908 г. установил контроль за работой сыскных отделений со стороны прокуроров, имевших право давать

непосредственные поручения чинам сыскных отделений относительно производства розысков. Сыскные отделения, по общей идее МВД, должны были фактически осуществлять деятельность не только в городе, но и в уездах. Практика же показывает, что сыскное отделение в большинстве своем ограничивалось рамками подведомственной ему территории, а то, какие преступления совершались и что происходило за пределами города, не интересовало начальника городской полиции.

Вместе с тем повышению эффективности деятельности сыскной и общей полиции по борьбе с уголовной преступностью мешало отсутствие единого нормативного акта. Лишь 9 августа 1910 г. была издана Инструкция чинам сыскных отделений, которая определила внутреннюю структуру и регламентировала порядок деятельности органов уголовного сыска в России.

Основным методом функционирования сыскных отделений была работа с использованием наружного наблюдения и негласных сотрудников. Как указывалось в § 2 Инструкции, «отделения через своих чинов имеют систематический надзор за преступными и порочными элементами путем негласной агентуры и наружного наблюдения». Была предусмотрена соответствующая структура отделений, отразившая основные направления, методы их деятельности: один отдел должен был проводить работу по выявлению преступников и их разоблачению с помощью негласной агентуры (внутреннее наблюдение) и посредством филеров – штатных чинов, специализировавшихся на ведении оперативного наблюдения за лицами, заподозренными в преступлениях (наружное наблюдение); другой отдел – оперативно-регистрационное бюро – осуществлять работу по использованию в сыске достижений криминалистики⁶.

Наружное наблюдение вели штатные сотрудники – обычно в местах скопления преступного элемента (ресторанах, трактирах, постоянных дворах, ночлежках приютах, домах терпимости, ломбардах, различных увеселительных заведениях). Внутренним наблюдением занимались секретные сотрудники (агентура), вербовавшиеся из представителей преступного мира, скупщиков краденого, хозяев воровских притонов, проституток. Кроме того, сыскная полиция пользовалась услугами лиц, которые по роду своих занятий имели возможность вести наблюдение за многими лицами – старьевщиков, разносчиков, посыльных, дворников, извозчиков, кондукторов и других железнодорожных служащих.

Начальник Петербургского сыскного отделения писал о контингенте секретных сотрудников: «Негласных агентов приходится иметь во всех слоях общества. Как при посредстве отбывших

наказание за кражи и отпущенных на свободу, возможно, узнавать места сбыта похищенных вещей, разные воровские притоны и сборища, известные воровские клочки воров и пр., так равно соби́рание секретных справок о разного рода личностях, возможно, иметь только при посредстве негласных агентов. Через них же получаются сведения о приезжающих из других городов шулерах и членах воровских и других шаек. Во всех увеселительных заведениях, гостиницах, трактирах, постоянных дворах должны быть агенты среди прислуги. Разные общественные и частные учреждения, банки, страховые общества и прочие, также не могут быть оставлены без наблюдения тех же негласных агентов⁷.

Кроме данных наружного наблюдения и агентуры сыскные отделения использовали такие источники, как доносы (анонимные сообщения и письма), слухи, сведения, справки, полученные от лиц различных профессий как за вознаграждение, так и в силу их постоянного общения с чинами сыскной полиции.

Сыскными отделениями методы полицейской разведки использовались в значительно меньшей степени и с меньшей эффективностью, чем органами политической полиции. Такое положение, на наш взгляд, было естественным и объяснялось необходимостью обеспечения безопасности царя и существующего строя, защиты их от посягательств со стороны революционеров и оппозиционных дворянских группировок. Этот приоритет и предопределял размеры финансирования, расстановку кадров и др.

Инструкция установила обязанность начальников сыскных отделений немедленно сообщать о всех сведениях, касающихся дел политического характера, начальникам губернских жандармских управлений или охранных отделений.

Создание новой специализированной службы требовало не только правовой регламентации ее задач, но и разграничение функций, установления порядка взаимодействия с другими полицейскими органами. Инструкция предписывала чинам сыскной полиции «полное единение с чинами общей полиции». Однако права и обязанности чинов различной службы не разграничивались. Предусматривалось, что взаимоотношения чинов сыскной и общей полиции должны определяться распоряжениями и инструкциями начальников местной полиции. На практике это приводило к неопределенности во взаимоотношениях, недоразумениям и конфликтам.

Наряду с положительными сторонами Инструкции, следует отметить и ее недостатки:

– как отмечали сами чиновники полиции, она «изложена так туманно, что дала возможность толковать начальникам городских

полиций положение сыскных отделений в зависимости от их благоустройства, от чего сыск поставлен в такие рамки, которые не дают возможность успешно бороться с возрастающей из года в год преступностью»⁸;

- в Инструкции ничего не было сказано об особенностях организации сыска в зависимости от местных условий (в пограничных районах, в районах, население которых придерживалось местных традиций и обычаев, и др.);

- не был предусмотрен порядок непосредственного взаимодействия сыскных отделений между собой, минуя губернатора. При необходимости начальник сыскного отделения имел право составлять рапорт полицмейстеру, который представлял дело на усмотрение губернатора, а он, в свою очередь, ставил в известность Департамент полиции, и лишь последний отдавал распоряжение о производстве необходимых розыскных действий сыскным отделением различных губерний;

- нецелесообразным следует считать требование Инструкции о ношении чинами сыскных отделений форменной одежды. Ношение штатского платья разрешалось только «в случае особой необходимости»;

- нечетко был регламентирован объем полномочий прокурора в области сыскной деятельности и материалов оперативного характера, что давало ему возможность не только надзирать за законностью при проведении уголовного сыска, но и руководить оперативной работой, чем, несомненно, причинялся ущерб ее результатам⁹.

С учетом высказанных замечаний на различного рода совещаниях Департамент полиции начал осуществлять регистрацию преступников: проводилось применение словесного портрета, фотографирование, дактилоскопирование.

Весь регистрационный материал (более 299 000 фотографий), находившийся в центральном бюро и сыскных отделениях, 1 января 1915 г., был перерегистрирован по специально разработанной таблице родов преступности, включавшей 30 категорий преступников. В Санкт-Петербургском музее сыскной полиции хранились альбомы с фотографиями преступников, классифицированных по составам преступлений: 1) «гастролеры»; 2) карманные воры; 3) воровки-проститутки; 4) простые воры; 5) воры по передним; 6) воры чердачные; 7) воры магазинные; 8) воры по взломам квартир и магазинов; 9) воры с употреблением обмана; 10) воры-прислуги; 11) воры железнодорожные; 12) воры велосипедные; 13) пристанодержатели воров; 14) покушники краденого; 15) конокрады; 16) мошенники и аферисты; 17) грабители и разбойники; 18) поддельватели денег; 19) поджига-

тели; 20) убийцы; 21) шулеры-картежники; 22) хулиганы и «коты»; 23) бродяги; 24) глухонемые; 25) ссыльно-каторжные; 26) соучастники преступлений; 27) барышни театральные; 28) хипесники – обкрадывающие мужчин, приводимых проститутками на квартиры; 29) подкидчики; 30) пушкарки и др.¹⁰

Видоизменив и упростив регистрацию преступников, Департамент полиции начал усовершенствовать циркулярный розыск (в настоящее время – федеральный розыск). Был организован выпуск Сыских ведомостей, которые выходили каждую неделю, а в экстренных случаях – через несколько часов.

Вместе с тем особое внимание хотелось бы обратить на формирование органов государственной безопасности. С упразднением III Отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии и Верховной распорядительной комиссии по охранению государственного порядка и общественного спокойствия в составе Министерства внутренних дел был образован Департамент государственной полиции. По существу, он унаследовал задачи и функции III Отделения, но из прежнего состава сотрудников упраздненного ведомства никто не был приглашен в новый штат. По замыслу авторов, новую спецслужбу следовало укомплектовать новыми сотрудниками, имеющими юридическое образование, на которых не лежала печать непопулярного в обществе ведомства.

После подписания императором указа от 15 ноября 1880 г. «О соединении Департамента государственной полиции и Полиции исполнительной в одно учреждение – Департамент государственной полиции», началось реальное создание новой спецслужбы. В соответствии с указом была выстроена структура ведомства, рассчитано штатное расписание, определен объем финансирования.

В 1883 г., с присоединением к Департаменту государственной полиции судебного отдела МВД, ведавшего надзором за «политическими дознаниями», новый орган политического сыска получил свое окончательное название – Департамент полиции.

Численность спецслужбы, как и предшествующих органов политического сыска, была сравнительно небольшой: 125 человек в 1881 г., 153 человек – в 1895 г., 174 человек – в 1899 г. Однако несмотря на небольшую численность штатного состава, ведомство вело достаточно активную деятельность, о размахе которой можно было судить по динамике документооборота. Так, в 1881 г. в Департамент поступило 30 900 бумаг, в 1890 г. – 49 205, в 1894 г. – 59 766. Соответственно, возросло и число исходящих документов: 25 644 – в 1881 г., 28 503 – в 1890 г. и 38 880 – в 1894 г.¹¹

Сохранялась оправдавшая себя двухзвенная вертикаль органов политического сыска: Департамент полиции (центральный орган политического сыска) и Отдельный корпус жандармов (орган силового подавления революционного движения).

Вместо начальника III Отделения шефом жандармов теперь являлся Министр внутренних дел, а заведовавший полицией товарищ министра (эта должность была введена 25 июня 1882 г.) становился, как правило, командиром Отдельного корпуса жандармов. По инструкции 16 июля 1882 г. товарищу министра были подчинены непосредственно Департамент государственной полиции и Санкт-петербургский обер-полицмейстер, *т. е.* ему предоставлялась право «руководить их деятельностью по предупреждению и пресечению преступлений». Товарищу министра были даны самые широкие полномочия по руководству работой Департамента полиции: от него зависело решение «всех вообще вопросов, разрешаемых по учреждению министерств, властью Министра, за исключением вопросов законодательных и личного состава, а также тех дел, кои Министр признает нужным починить своему непосредственному ведению»¹².

Круг обязанностей Департамента полиции был установлен в ст. 362 «Учреждения Министерства».

Предупреждение и пресечения преступлений и охранение общественной безопасности и порядка.

Ведение дел о государственных преступлениях.

Организация и наблюдение за деятельностью полицейских учреждений.

Охранение государственных границ и пограничных сообщений.

Выдача паспортов русским подданным, видов на жительство в России иностранцам, высылка иностранцев из России и т. п.

Наблюдение (слежка) за изготовлением, хранением и транспортировкой оружия и взрывчатых веществ.

Наблюдение за всеми видами культурно-просветительной деятельности и утверждение уставов различных обществ, а также исполнение ряда второстепенных обязанностей.

Указанные полномочия были впоследствии детализированы ведомственными инструкциями и распределены по структурам органа государственной безопасности.

Основу структуры Департамента составляли делопроизводства.

Важнейшим органом, ведавшим политическим сыском, в Департаменте полиции был Особый отдел, первоначально входивший в состав третьего делопроизводства, сотрудники которого занимались «разработкой секретных сведений» и перлюстрацией писем.

Как самостоятельное подразделение оно выделяется 1 января 1898 г. Подобная реорганизация была обусловлена как бурным ростом рабочего движения (число стачек с 77 в 1894 г. возросло до 258 в 1897 г.), так и значительным объемом ведомственной документации. «В ближайшем будущем, – отмечал в 1898 г. директор Департамента полиции С. Э. Зволянский, – предвидится еще более быстрое возрастание дел, ввиду увеличивающегося рабочего движения и признанной необходимости упорядочения розыскного дела в более крупных центрах». Третье же делопроизводство даже «при самых напряженных усилиях не могло справиться с такой непосильной работой»¹³.

«Предметом занятий» Особого отдела являлось.

Заведование заграничной и внутренней агентурой.

Негласное наблюдение за корреспонденцией частных лиц, обращающих на себя внимание Правительства.

Все распоряжения по надзору за политическим настроением рабочих.

Розыск лиц по делам политическим.

Регистрация произведений нелегальной прессы.

Рассмотрение поступающих в Департамент вещественных доказательств по дознаниям, оконченным производствам для выемки из них книг, брошюр, воззваний и листовок противоправительственного содержания, отпечатанных в России и за границей; ведение дел обо всех появляющихся в обращении произведениях подпольной печати; переписка с главным управлением почт и телеграфов о воспрещении к обращению и наблюдении за рассылкой по почте и конфискацией различных преступных изданий; составление сборников прокламации, воззваний и листовок по времени их появления, списков революционных изданий для помещения в ежегодный обзор важнейших дознаний и алфавитный каталог изданиям на русском языке, запрещенным к обращению и перепечатанию в России, издаваемый Главным управлением по делам печати; составление общего каталога хранящихся в библиотеке Департамента революционных изданий и выдача о них справок.

Разбор поступающих в Департамент шифрованных документов¹⁴.

В 1907 г. в ведение Особого отдела были переданы районные охранные отделения.

В 1910 г., после скандала с разоблачением Азефа, в Особом отделе по инициативе нового заведующего отдела полковника А. М. Еремина был образован агентурный отдел, в котором была сосредоточена вся работа секретной агентурой.

В 1914 г. по предложению директора Департамента полиции С. П. Белецкого Особый отдел был переименован в 9-е делопроизводство, которое в 1915 г. было объединено с 6-м делопроизводством.

В сентябре 1916 г. название Особого отдела вновь было восстановлено.

К началу 1917 г. в Особом отделе насчитывалось более 100 сотрудников, работающих в 8-ми отделениях:

- 1-м (контрразведка, охрана Императорской фамилии);
- 2-м (наблюдение за эсерами);
- 3-м (наблюдение за социал-демократами);
- 4-м (наблюдение за кадетами и национальными партиями);
- 5-м (дешифровка и перлюстрация);
- 6-м (кадровое подразделение);
- 7-м (наблюдение по материалам Департамента полиции);
- 8-м секретном отделении (строилась работа с секретной агентурой).

Таким образом, в заключение хотелось бы выделить несколько отличительных пунктов в характере взаимоотношений этих двух органов.

Несмотря на то, что рассматриваемые структурные подразделения МВД России были в одном ведомстве, они решали совершенно разные задачи: борьба с политическими преступлениями – и общеуголовные преступления.

Сыскными отделениями методы политической разведки использовались в значительно меньшей степени и с меньшей эффективностью, чем органами политической полиции.

Учитывая этот факт, более привилегированными были органы политической полиции и жандармерии, которые могли получить из Департамента общеуголовной полиции любую информацию, в т. ч. и совершенно секретную (например списки внутренней агентуры).

В соответствии с поставленными перед службой задачами некоторые функции органов государственной безопасности были характерны только для нее (например перлюстрации корреспонденции). Отличалась и система регистрации документов.

С точки зрения подчиненности указанных органов, тоже были отличия. Спецслужбы всегда подчинялись только «по вертикали» вышестоящему начальнику и, в конце концов, государю-императору. Органы общеуголовной полиции имели «двойное подчинение» – губернатору на местах и вышестоящему руководству по линии МВД России.

В заключение хотелось бы отметить, что порядок взаимоотношений политической и общеуголовной полиции, заложенные в конце XIX – начале XX в., сохранялся в России и позднее при советской власти.

¹ Новаковский В. А. Опыт подведения итогов уголовной статистики с 1861 по 1871 год. СПб., 1891. С. 6–7.

² Остроумов С. С. Преступность и ее причины в дореволюционной России. М.: изд-во МГУ, 1960. С. 21.

³ Мулукаев Р. С. Полиция в России. Н. Новгород, 1993. С. 75–76.

⁴ Елинский В. И. История уголовного сыска в России (X – начало XX в.): учебное пособие. М.: изд-во «Инфра-М», 2004. С. 44.

⁵ Полное собрание законов Российской Империи, т. 38, отд. I. № 30672.

⁶ Елинский В. И. История уголовного сыска в России (X – начало XX в.): учебное пособие. М.: изд-во «Инфра-М», 2004. С. 45.

⁷ Кошко А. Ф. Очерки уголовного мира. М.: Репринт, 1994. С. 17–20.

⁸ См.: ж-л «Вестник полиции», 1913. № 14. С. 318.

⁹ Шинджикашвили Д. И. Сыскная полиция в царской России в период империализма. Омск, 1973. С. 14–16.

¹⁰ Елинский В. И. История уголовного сыска в России (X – начало XX в.): учебное пособие. М.: изд-во «Инфра-М», 2004. С. 49.

¹¹ Воронцов С. А. Спецслужбы России. Ростов-на-Дону: изд-во «Феникс», 2008. С. 165.

¹² Перечудова З. И. Политический сыск в России (1880–1917). М., 2000. С. 9.

¹³ Тютюник Л. И. Департамент полиции в борьбе с революционным движением в России на рубеже XIX–XX вв. М., 1986. С. 76.

¹⁴ Воронцов С. А. Спецслужбы России. Ростов-на-Дону: изд-во «Феникс», 2008. С. 170.



И. А. ТАРАСОВА,

*доцент кафедры государственных и гражданско-правовых дисциплин, кандидат юридических наук,
доцент Московского областного филиала
Московского университета МВД России им. В. Я. Кикотя
E-mail: tarasovairina2@rambler.ru*

Роль полицейских органов в развитии ветеринарии и обеспечении ветеринарно-эпизоотического надзора в дореволюционной России (XVIII – начало XX в.)

В статье анализируются организационно-правовые основы деятельности Министерства внутренних дел Российской империи и его структурных подразделений по развитию ветеринарии и обеспечению ветеринарно-эпизоотического надзора в дореволюционной России, делаются выводы об эффективности этой деятельности.

Министерство, полиция, эпизоотии, ветеринария, ветеринарное дело, ветеринарно-эпизоотический надзор.

Российская ветеринария прошла многовековой сложный путь становления и развития. При этом каждый этап ее эволюции соответствовал специфике определенного периода истории нашего государства.

В Древней Руси и в Московском государстве доминировала народная ветеринария. Она, с одной стороны, накопила огромный опыт диагностики и лечения болезней животных. С другой стороны, ей были свойственны религиозно-мистические представления о причинах, характере и методах лечения животных. Методы народ-

ной ветеринарии были разнообразны. Необходимо учитывать, что, исходя из религиозно-мистических мировоззренческих представлений, подавляющее большинство населения было склонно вместо естественных причин возникновения болезней людей и животных отыскивать суеверные. Поэтому эпизоотии, под которыми принято понимать широко распространенные среди животных заразные болезни, передающиеся от одного организма к другому¹, воспринимались как действие «нечистой силы», «порчи», «сглаза» и т. д. Даже в более позднюю эпоху в случаях возникновения эпизоотий значительная часть русского крестьянства прибегала к помощи религии: в церквях служили молебны, кропили стойла и скот святой водой, носили по домам иконы, добавляли в пойло «четверговую соль»². Использовались и сохранявшиеся со времен язычества ритуалы и обряды: при появлении в деревне падежа впряженными в соху женщинами деревня тоекратно «опахивалась»³. В широко используемом в народной ветеринарии траволечении обязательно применялись заговоры, поскольку считалось, что без них лекарственных травы не действуют⁴.

Между тем в силу специфики применяемых методов лечения народная ветеринария не могла быть эффективным средством в противодействии периодически повторяющимся эпизоотиям. В связи с большими экономическими потерями и негативным влиянием на благосостояние населения эпизоотии всегда относились к категории тяжелых народных бедствий. Потеря скота была страшным бичом для крестьян, доводя их порой до полного разорения. Более того, эпизоотии наносили гигантский вред скотоводству, тормозя экономическое развитие страны и тем самым угрожая стабильности формирующегося Российского государства⁵. Поэтому на смену народной ветеринарии начинает приходиться ветеринария профессиональная, формирующаяся под эгидой государства. Конюшенный и Ямской приказы, созданные при них штаты «конских мастеров» и коновалов были прообразом будущей правительственной ветеринарии. Таким образом, уже в XVII в. в результате деятельности этих приказов были заложены основы ветеринарной организации в России. Однако, и Конюшенный, и Ямской приказы не являлись специализированными государственными органами по обеспечению развития ветеринарного дела и ветеринарно-эпизоотического надзора. Поэтому, характеризуя описываемый период, нельзя говорить о каких-либо существенных успехах в деле предупреждения и нейтрализации последствий эпизоотий в Московском государстве. В России по-прежнему доминировала народная ветеринария с иррационально-мистическим «ремесленным» подходом к вопро-

сам предупреждения заболеваний и лечения животных. Отсутствовали специализированные государственные органы, предназначенные для обеспечения ветеринарно-эпизоотического надзора. Имевшиеся в незначительных количествах специалисты-коновалы были сосредоточены в основном в городах, лишь частично обслуживая сельскую местность. Тем не менее уже тогда в России имели место попытки создания ветеринарного законодательства и были заложены основы развития будущей правительственной ветеринарии.

Крутой виток радикальных преобразований Российского государства и общества в XVIII в. вывел отечественную ветеринарию на новый этап ее развития, развития ветеринарной науки и ветеринарного образования. Военная реформа (создание регулярной армии и военно-морского флота) способствовала кардинальному росту промышленности и сельского хозяйства. Потребности армии и флота определяли структурный состав растениеводства и животноводства. Широкое развитие получила зародившаяся еще в XVI в. промышленность, ориентированная на переработку продуктов и сырья сельскохозяйственного производства, в т. ч. животного происхождения: мясная, салотопенная, кожевенная, шерстеобрабатывающая и т. д. В новых условиях данные отрасли развивались на базе мануфактурного производства. Постоянно увеличивавшийся личный состав вооруженных сил требовал обеспечения качественным продовольствием в значительных объемах, кавалерия, артиллерия и обозные подразделения нуждались в регулярном пополнении конского состава, войскам было необходимо бесперебойное снабжение форменным обмундированием и снаряжением. Разумеется, это создавало стимулы для увеличения сельскохозяйственного производства, в т. ч. скотоводческого.

Между тем периодически повторяющиеся массовые падежи скота создавали серьезные трудности в решении задач развития скотоводства и увеличения связанного с этим перерабатывающего производства. Минимизация экономических потерь от эпизоотий становилась государственной задачей. Проблема эпизоотий и развития ветеринарного дела в полной мере осознавалась и лично Петром I, который в указе 1715 г. именовал ветеринарию «доброй коновальной наукой»: «В Москве и губерниях, где мочно сыскать из шведов кузнецов добрых, взять во всякую губернию по два человека и велеть их учить тому кузнечному делу русских, в которой губернии сколько человек содержать мочно, также коновалов для посылки в полки, в губерниях же учить доброй коновальной науке»⁶.

По мнению Т. И. Минеевой, в петровскую эпоху Россия стала первой страной, где в узаконенном порядке стал применяться пред-

убойный осмотр скота и послеубойный осмотр мяса, мясoproдуктов и рыбы, а также контроль за рыночной торговлей данными продуктами. Указами 1713 г. – «О непродаже худого мяса», 1718 г. – «О наблюдении порядка... за продажей мяса в рядах и в других местах», 1719 г. – «О битии мясниками скотины» вводились строжайшие санитарно-гигиенические и ветеринарно-санитарные нормы, которых на тот момент не было в странах Западной Европы⁷.

Совершенствование ветеринарного дела постепенно становится одной из функций государства в рамках его заботы о «народном здравии». Борьба с повальными болезнями животных и падежами скота приобретает характер санитарно-полицейской деятельности. Понятие ветеринарной полиции станет стержнем государственной политики в сфере усовершенствования ветеринарного дела и ветеринарно-эпизоотического надзора.

Однако в тот период времени меры санитарно-гигиенического, санитарно-эпидемиологического и ветеринарно-эпизоотического надзора и контроля не разделялись, поскольку преследовали единую цель – обеспечение «народного здравия». Вопросы, связанные с предупреждением распространения эпизоотий, находились в ведении органов и лиц, осуществлявших врачебно-медицинские функции: Аптекарской канцелярии (с 1763 г. – Медицинской коллегии), на местах борьба с эпизоотиями находилась в ведении городских лекарей, с 1797 г. – губернских врачебных управ. Поэтому принимаемые правовые нормы, касающиеся вопросов обеспечения здравоохранения населения, часто подразумевали комплекс как санитарно-эпидемиологических, так и ветеринарно-эпизоотических мер.

Изначально выполнение обязанностей по обеспечению санитарно-гигиенических норм стало одной из важнейших функций российской полиции. При создании полицмейстерских канцелярий и полицейских команд в 23 губернских и крупных городах империи указом «Об учреждении полиции в городах» от 23 апреля 1733 г. – в докладе Главной Полицмейстерской канцелярии в качестве главной причины создания полицейских подразделений в городах указывалась необходимость борьбы с развитием и распространением инфекционных заболеваний. В частности, в докладе особое внимание было обращено на то, что во многих городах, прежде всего в Астрахани, имеет место быть «за несмотрением чистоты... самый вредный и язвительный смрад», способствующий «заразительным болезням», и утверждалось, что в войсках, которые будут дислоцироваться в этих местностях, могут возникнуть эпидемии, в целях предупреждения которых и необходимо создать полицию в губернских городах⁸.

Указанные меры были совершенно оправданны: в XVIII в. Россию поразила волна эпидемий и эпизоотий. Среди самых разрушительных по своим последствиям эпидемий того времени первое место занимала чума, поразившая Москву, центральные и южные губернии России в 1771 г.⁹ Не менее разрушительные последствия имели эпизоотии чумы крупного рогатого скота, сибирской язвы, бешенства, ящура и оспы овец. Только эпизоотия сибирской язвы, поразившая Россию, страны Европы и Азии в 1797–1798 гг., уничтожила «несметное количество» скота и людей. По данным Г. М. Ореуса (1784 г.), во время русско-турецкой войны 1768–1774 гг. только «в 1769 г. на юге Малороссии от чумы пало 12 тыс. волов, закупленных для армии»¹⁰.

Государственной властью предпринимались весьма активные действия к предотвращению эпизоотий и ликвидации их последствий. Полицейские органы стали одним из основных субъектов этой деятельности. Обязанности полиции по обеспечению санитарно-гигиенических правил систематически подтверждались нормативными актами. Так, например, одним из пунктов Сенатского указа «О поправлении торговли мясников и хлебников без обременения покупателей» от 31 мая 1733 г. команде Полицмейстерской канцелярии предписывалось не допускать заготовки и продажи недоброкачественного мяса¹¹. Именным, объявленным генерал-полицмейстеру Салтыкову указом «О небросании сору в реки Фонтанку и Мью» от 9 июня 1735 г. на полицию возлагались меры по сохранению чистоты в реках¹². Сенатским указом 1741 г. специально назначались офицеры полиции для надзора за мясными и рыбными промышленниками в части соблюдения ими санитарных и ветеринарных правил¹³.

Следует отметить, что компетенция полиции в части обеспечения санитарного надзора во второй половине XVIII в. постепенно расширялась, нормативная регламентация полномочий и обязанностей в указанной сфере все более детализировалась. Например, «Инструкцией сотскому с товарищи» от 19 декабря 1774 г. обязанности по обеспечению санитарно-гигиенических правил в сельской местности были распространены на выборные должности «сотских» и «десятских», выполнявших значительный объем административно-полицейских функций. Устанавливалась обязанность для «сотских» и «десятских» докладывать в полицейские органы о заболеваниях среди населения и падежах скота, осуществлять контроль за соблюдением санитарно-гигиенических норм¹⁴.

Как представляется, уже к концу XVIII в. в Российской империи были заложены основы для создания системы ветеринарно-эпи-

зоотического надзора. Меры по борьбе с распространением эпизоотий стали более разносторонними, предусматривали выработанный на практике комплекс достаточно четко направленных действий. Российское ветеринарное законодательство являлось довольно прогрессивным для того времени. Разумеется, на тот момент в России, как и во всем мире, еще отсутствовала научная ветеринария. Эффективность борьбы с эпизоотиями была невысокой вследствие недостатка медицинских и ветеринарных кадров, отсутствия специализированных ветеринарных органов, специализированных ветеринарных образовательных учреждений и общегосударственной программы борьбы с эпизоотиями. В сфере ветеринарного обслуживания по-прежнему доминировала народная ветеринария, особенно в сельской местности и в отдаленных регионах империи. В силу отсутствия научных знаний в сфере микробиологии выявление реальных причин эпизоотий и их эффективное предупреждение было невозможным. Однако шел интенсивный процесс получения, накопления и осмысления новых естественно-биологических знаний, освобождения рациональной народной ветеринарии от разного рода мистических воззрений. Эти знания формировались на основе наблюдений за ходом развития эпизоотий и за больными животными в рамках реализации регламентируемых нормативными правовыми актами мероприятий карантинного, профилактического и иного характера. Значительная роль в этом принадлежала органам полиции, осуществлявшим в своей постоянной практической деятельности основной объем работы по обеспечению ветеринарно-эпизоотического надзора. Это свидетельствовало о возрастающей роли правительственной ветеринарии, для окончательного приоритета которой было необходимо создание специализированного государственного органа, предназначенного осуществлять весь комплекс организационно-правовых мер по развитию и совершенствованию ветеринарного дела в стране.

Именно Министерство внутренних дел (МВД) Российской империи как многофункциональный государственный орган на протяжении более века будет осуществлять руководство русской ветеринарией, способствуя ее дальнейшему развитию. Созданное Манифестом от 8 сентября 1802 г. Министерство внутренних дел стало самым объемным по количеству выполняемых им функций. Одной из таких функций стала функция обеспечения здравоохранения, в т. ч. и развития ветеринарного дела, которую осуществляли такие структурные подразделения МВД, как Медицинский департамент и Медицинский совет. С. А. Адрианов писал: «В начале XIX в. ветеринарной части в России почти не существовало, и Министерству

приходилось полагать первое основание этому делу, т. е. создать ветеринарный персонал»¹⁵. Действительно, наметившиеся в первой половине XVIII в. серьезные позитивные сдвиги в деле ветеринарного образования и подготовки квалифицированных кадров в сфере коневодства в 60-е гг. XVIII в. были аннулированы решением о закрытии конюшенных школ и переноса подготовки специалистов ремесленным путем при конюшнях и в полках¹⁶.

Как считают авторы учебного пособия «Развитие ветеринарного образования в России», началом организации специального ветеринарного образования в нашей стране «видимо, следует считать 25 августа 1803 г.», когда императором Александром I был утвержден доклад министра внутренних дел графа В. П. Кочубея «О заведении в Санкт-Петербурге и, Москве и Лубнах трех скотоврачебных училищ с приложением каждому из них особого штата»¹⁷. Поскольку скорое открытие вышеуказанных училищ было невозможно ввиду отсутствия необходимых преподавательских кадров, в учебные планы медицинских факультетов ряда университетов было введено преподавание ветеринарных дисциплин. В Московском университете уставом 1805 г. была предусмотрена кафедра «скотолечения», которую возглавил доктор медицины И. С. Андреевский, аналогичная кафедра в том же году была создана при Харьковском университете, а в 1806 г. – при Виленском университете. По мнению Т. И. Минеевой, данные кафедры были плохо оборудованы, не имели достаточной клинической базы, поэтому преподавание на них носило зачастую теоретический характер¹⁸. Тем не менее введение курса ветеринарии в систему высшего медицинского образования по инициативе МВД Российской империи было несомненным прорывом в организации ветеринарного дела. Само по себе это вызвало необходимость подготовки соответствующих профессорских кадров, разработки научных проблем в сфере ветеринарии, способствовало популяризации ветеринарной науки среди медицинских работников, т. е. положило начало научной разработке вопросов ветеринарии в России.

Уже в дореформенный период МВД Российской империи был предпринят ряд мер в деле совершенствования отечественной ветеринарии, созданы правовые и структурно-организационные основы ее дальнейшего развития. Это проявлялось, в первую очередь, в не всегда успешных попытках создания системы подготовки ветеринарных кадров и их расстановке. Небольшой по количеству контингент ветеринарных кадров был разбросан по разным ведомствам. В стране отсутствовала единая ветеринарная служба и единый руководящий орган организации ветеринарии. Поэтому недостаточность

финансирования ветеринарной работы, сложности в подборе и подготовке кадров ветеринарных специалистов не позволяли в первой половине XIX в. достичь сколько-нибудь высоких результатов в организации ветеринарного дела. На это указывал и С. А. Адрианов: «Но т. к. Министерству не хватало средств на другие, более существенные надобности, то ветеринарная часть развивалась крайне медленно и долго еще оставалась в совершенно недостаточном положении»¹⁹. Это «недостаточное положение» особенно наглядно проявлялось в ситуациях, связанных с распространением эпизоотий, которые в XIX в. по своим масштабам и характеру были не менее разрушительными, чем имевшие место в России в предыдущие времена. По данным МВД за 1837 г., 1844–1845 гг., 1847–1849 гг. и 1852 г., в Российской империи от эпизоотических болезней (преимущественно от чумы крупного рогатого скота и сибирской язвы) пало более 3,6 млн голов крупного и мелкого рогатого скота и лошадей²⁰.

В первой половине XIX в. в борьбе с эпизоотиями применялись те же меры и способы, которые сложились в XVIII в.: изоляция больных животных от здоровых, уничтожение заболевших животных с последующей утилизацией трупов, введение карантинных в местностях, где начинался падеж. Лечение заболевших животных в случаях заражения чумой в тот период, как правило, не приносило положительных результатов. Поэтому в наставлениях «Краткие замечания о чуме крупного рогатого скота», в изданном в 1817 г. «Собрании узаконений по полицейской части» отмечалось, что, поскольку эта болезнь «чрезвычайно заразительна», лечебные средства менее действенны, чем полицейские меры. Как наиболее радикальное средство к предотвращению распространения эпизоотии предлагался убой скота, даже не дожидаясь проявления признаков заболевания. Подобные меры были подтверждены в Своде законов Российской империи, изданном в 1832 и 1842 гг.²¹

Процесс развития ветеринарных знаний набрал обороты в условиях коренных социальных преобразований второй половины XIX в., и он был связан с появлением новых видов ветеринарии – земской и городской. Постановлением Государственного совета от 2 декабря 1868 г. при МВД Российской империи был учрежден Ветеринарный комитет, а в составе Медицинского департамента – Ветеринарное отделение²². Ветеринарный комитет был распорядительным и совещательным органом по вопросам ветеринарной науки и решения особо важных дел. Он обсуждал открытия в ветеринарной науке, давал указания о применении этих открытий в ветеринарной практике; рассматривал меры по предупреждению и пресечению заразных и повальных болезней домашних живот-

ных, падежей; обсуждал с научной стороны судебно-ветеринарные и ветеринарно-санитарные вопросы и т. д. Кроме того, Ветеринарный комитет обсуждал меры к облегчению прогона гуртов скота, назначал ветеринаров и фельдшеров на ветеринарные пункты вдоль скотопрогонных трактов; рассматривал предложения об устройстве помещений для скота, заболевшего во время прогона, отпускал средства на все подведомственные ему предметы²³.

Ветеринарное отделение являлось чисто административным органом в составе Медицинского департамента МВД. Заведующий отделением являлся совещательным членом Ветеринарного комитета. Штат отделения состоял из шести чиновников и имел в своем составе лишь одного специалиста-ветеринара. На отделение были возложены следующие функции: делопроизводство по определению, перемещению и увольнению ветеринарных служащих; «заведование сбором с прогонов гуртов скота и составление надлежащих по оному смет и отчетов»; «все вообще дела по хозяйственным делам по ветеринарной части»²⁴.

Создание Ветеринарного комитета и Ветеринарного отделения хотя и не обеспечило полной самостоятельности ветеринарии, но способствовало активизации руководства ветеринарными мероприятиями. Эти органы возглавили формировавшуюся на протяжении трех столетий систему правительственной ветеринарии. Данную систему кроме центральных органов управления ветеринарией представляли все ветеринарные специалисты, находящиеся на службе в МВД: в губернских и областных ветеринарных управлениях, создаваемых бактериологических лабораториях, противочумных станциях, охранно-карантинных пунктах, железнодорожных и иных ветеринарных учреждениях. Правительственная ветеринария обеспечивала основной объем ветеринарной деятельности в стране, в т. ч. инспекторскую работу на местах, ветеринарный надзор за гуртовым скотом, перевозками сырых животных продуктов и их переработкой, взиманием процентных сборов за прогон гуртового скота и контроль за исполнением ветеринарных правил²⁵.

Между тем лишь в начале XX в. российская ветеринария получила возможность дальнейшего самостоятельного развития под руководством собственного государственного органа – созданного в структуре МВД Российской империи Ветеринарного управления. Напряженный и самоотверженный труд русских ученых-ветеринаров, земских ветеринарных врачей, ветеринарных служащих МВД позволил на рубеже XIX–XX вв. достичь несомненных успехов отечественной ветеринарии в борьбе с эпизоотиями как многовековым бичом сельского хозяйства России. Под руководством МВД

Российской империи, действовавшем по мере своих сил и возможностей, была создана пусть и не совершенная, но все же система подготовки ветеринарных кадров. Российская ветеринарная наука сделала ряд прорывных открытий в сфере микробиологии, создавались ветеринарные лаборатории и противоэпизоотические станции. Увеличивалось количество ветеринарных лечебниц и ветеринарных пунктов. Достижения русских ветеринаров в деле профилактики и ликвидации различных заболеваний животных свидетельствовали о приоритете отечественной ветеринарной науки и практики по ряду важнейших направлений ветеринарии.

Однако дальнейшему развитию российской ветеринарии мешало отсутствие общегосударственного ветеринарного законодательства, разобщенность в ветеринарной деятельности различных ведомств, отсутствие государственной программы борьбы с эпизоотиями и координации противоэпизоотических мероприятий в регионах огромной империи. Существовала острейшая проблема нехватки кадров, особенно в отдаленных от центра регионах. Материально-техническое и финансовое обеспечение ветеринарной деятельности постоянно оставалось крайне недостаточным для решения насущных задач.

Перечисленные здесь проблемы и недостатки дореволюционной отечественной ветеринарной службы актуальны и для сегодняшнего дня, учитывая существующие проблемы обеспечения экологической, биологической и продовольственной безопасности нашей страны, которые очень напоминают то, что было на рубеже XIX–XX вв. Тогда несовершенство созданной системы ветеринарной службы и ветеринарно-эпизоотического надзора привело к ее полному параличу в условиях военного времени. Но для того и существует историческая и историко-правовая наука: на основе исторических фактов прошлого предупреждать нынешние и будущие поколения о возможных ошибках, могущих привести к трагическим и непоправимым последствиям.

¹ *Фельдман Ф. Э.* О родине чумы рогатого скота и мерах против этой эпизоотии. СПб., 1882. С. 13.

² *Скалозубов Н. Л.* Народная медицина в Тобольской губернии // Ежегодник Тобольского губернского музея 1904 г. Тобольск, 1905. Вып. XIV. С. 5.

³ *Высоцкий Н. Ф.* Очерки народной медицины // Записки Московского археологического института. М., 1911. Т. XI. С. 103–114.

⁴ *Островская Л. В.* Мировоззренческие аспекты народной медицины русского крестьянского населения Сибири второй половины XIX в. // Из истории семьи и быта сибирского крестьянства XVII – начала XX вв. Новосибирск, 1975. С. 134.

⁵ *Тарасова И. А.* Деятельность Министерства внутренних дел Российской империи по созданию системы надзора и контроля за санитарно-эпизоотической обстановкой

во второй половине XIX века // «Черные дыры» в российском законодательстве. 2012. № 4. С. 9.

⁶ Минеева Т. И. История ветеринарии: учебное пособие. СПб., 2005. С. 101.

⁷ Там же. С. 101–102.

⁸ Полное собрание законов Российской империи (далее – ПСЗРИ). Собр. 1. СПб., 1830. Т. IX. № 6378.

⁹ ПСЗРИ. Собр. 1. Т. XIX. № 13.551; № 13.552; № 13.641; № 13.648.

¹⁰ История ветеринарии России и ее субъектов. Том 1. С. 29–30.

¹¹ ПСЗРИ. Собр. 1. Т. IX. № 6426.

¹² ПСЗРИ. Собр. 1. Т. IX. № 6746.

¹³ Минеева Т. И. История ветеринарии... С. 102.

¹⁴ Красильников С. В. Сельская полиция и ее место в системе органов местного самоуправления во второй половине XVIII века // История государства и права. М., 2009. № 2. С. 22–26.

¹⁵ Адрианов С. А. Министерство внутренних дел. 1802–1902 гг. Исторический очерк. СПб., 1901. С. 30.

¹⁶ Воронин Е. С., Коробов А. В., Чекан В. А., Колесниченко И. С. Развитие ветеринарного образования в России: учеб. пособие. М., 2000. С. 5.

¹⁷ Варадинов Н. В. История Министерства внутренних дел. Ч. I. СПб., 1858. С. 144–145.

¹⁸ Минеева Т. И. История ветеринарии... С. 117.

¹⁹ Адрианов С. А. Министерство внутренних дел... С. 30.

²⁰ История ветеринарии России и ее субъектов. Т. 1. С. 32.

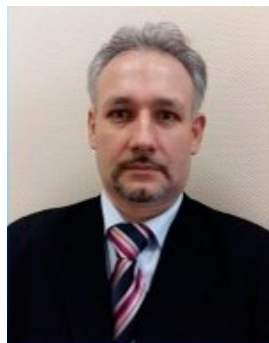
²¹ ПСЗРИ. Собр. 2. Т. XIII. Ч. 3. Ст. 305, 475.

²² РГИА. Ф. 1302. Оп. 1. Д. 132. Л. 3.

²³ МВД Российской империи: 1802–1917 // МВД России: Люди, структура, деятельность. Т. 1. Ч. 1. / сост. С. А. Лукьянов, Ю. Н. Моруков, З. И. Перегудова, Н. В. Степанова, С. М. Штутман. М., 2011. С. 109.

²⁴ История ветеринарии России и ее субъектов. Т. 1. С. 34–35.

²⁵ Минеева Т. И. История ветеринарии... С. 159.



К. А. ЯКОВЛЕВ,

*профессор кафедры государственного строительства и права,
доктор юридических наук, доцент*

(Университет прокуратуры Российской Федерации)

E-mail: yakovlew.2572@mail.ru

Некоторые вопросы организации и деятельности полиции Российской империи в первой половине XIX в.

В статье, на основе анализа статистических данных, обосновывается тезис, что до отмены крепостного права уровень преступности в Российской империи был небольшим и не требовал создания специализированных полицейских подразделений для борьбы с ней.

Полиция, Министерство внутренних дел, уровень преступности, традиционное общество.

Начиная с первой четверти XVIII в. функция обеспечения общественного порядка и борьбы с правонарушениями была возложена на полицию. Основными нормативными документами, регламентировавшими организацию и деятельность полиции Российской империи к началу XIX в., были «Учреждения для управления губерний Российской империи» 1775 г.¹ и «Устав благочиния, или полицейский» 1782 г.²

С созданием в 1802 г. Министерства внутренних дел на него была возложена ответственность за организацию и деятельность полиции на всей территории Российской империи. Проводимые преобразования были в целом направлены на улучшение качественного и количественного состава полиции. Однако необходимо отметить, что в дореформенный период при проведении реформ полиции не уделялось

должного внимания специализации полиции и созданию специальных полицейских формирований, направленных на борьбу с общеуголовной преступностью. Чем это было обусловленного и была ли реальная необходимость в этом? В этом мы попытаемся разобраться в рамках данной статьи.

Уровень преступности является одним из важнейших показателей состояния общества. В стабильном, традиционном обществе, в котором население привязано к своим общинам и месту жительства, городская жизнь развита мало, социальная структура иерархизована и существует механизм строгого общественного контроля, связи внутри общины сильно развиты, цели общественные преобладают над личными, как правило, наблюдается низкая преступность. С другой стороны, для урбанизированных и индустриальных обществ, в которых население подвижно как географически, так и социально, преобладают общественные связи, индивидуализм сильно развит, в системе ценностей важнейшим является личный успех, население характеризуется инициативой и большой свободой, преобладает более значительная преступность. В исследуемый период российское общество находилось в переходном состоянии от традиционного к индустриальному: если в сельской местности продолжала сохраняться крестьянская община с круговой порукой, с одной стороны, и мерами общественного воспитания и принуждения к правомерному поведению – с другой, то в городах традиционные общественные связи претерпевали существенные трансформации в условиях формирующихся буржуазных отношений. Значительная часть городского населения оказывалась вне семейных связей, а соответственно и была лишена воспитательного воздействия семьи как социальной ячейки. Возникающие в городе социальные общности, в отличие от традиционных (семья, община), не всегда могли обеспечить позитивное воспитательное воздействие на индивида. С другой стороны, сохранение сеньориальной юстиции в помещичьих хозяйствах, когда помещик сам в условиях крепостного права мог определять судьбу провинившегося крестьянина, вплоть до отправки в смиренный дом или даже в ссылку в Сибирь, приводило к латентности незначительных преступлений, не попадавших в официальную статистику. Все это подтверждается соотношением преступлений, совершенных в городах и в сельской местности. Так, если в г. Москве одно преступление приходилось на 84 человека, то в губернии – одно преступление на 1 198 жителей³.

К сожалению, имеются лишь разрозненные и отрывочные данные о борьбе полиции с преступностью в первой четверти XIX в., поскольку уголовной статистики ни в общегосударственном мас-

штабе, ни в границах отдельных территорий не велось. Годовые отчеты Министерства внутренних дел за этот период содержат очень мало сведений о состоянии правопорядка в империи.

Полученная в результате анализа данных отчетов картина, по мнению автора, является следствием того, что, во-первых, в начальный период деятельности Министерства еще не была достаточно четко налажена отчетность между центром и местными органами. Во-вторых, согласно действовавшим в тот период законам, все чины сельской и городской полиции, каждый на своей территории, обязаны были вести борьбу с обыденными грабежами, кражами и разбойными нападениями. В случае недостаточности собственных сил и средств они могли получать помощь от губернаторов в лице полицейских драгунских команд. Подобная практика существовала в течение всего исследуемого периода. Так, в 1835 г. для предупреждения разбоев во Владимирской губернии, и в особенности на дорогах к Нижнему Новгороду, во время съезда купцов на ярмарку, назначено для охранения безопасности путешествующих 5 особых команд из 6-го пехотного корпуса. Подобным образом меры, принятые Министерством внутренних дел, «для прекращения разбойнических нападений на Волге, которые приводили некогда плователей в такой ужас, имели желаемый успех: ни в течении 1836 г., ни в предшествующем 1835, о сих нападениях уже не было слышно»⁴.

В условиях традиционного общества привлечения населения для борьбы с преступностью также давало положительный эффект. Министерство внутренних дел и губернские власти устанавливали цену за поимку преступников и предоставления сведений о разбойничьих притонах; рассылали приметы преступников. Так, в 1818 г. за поимку беглеца в Саратовской губернии выплачивалось 10 руб., а за открытие притона – 100 руб.⁵

Только уже в начале 30-х гг. XIX в. с возобновлением министерских отчетов и введением ежегодной отчетности губернаторов перед Министерством внутренних дел появляются обобщенные сведения по количеству совершенных преступлений. Издание «Уложения о наказаниях уголовных и исправительных» в 1845 г. приводит к изменению системы учета преступлений, основанной теперь на классификации, содержащейся в данном памятнике права. При этом «Уложение...» 1845 г. сохранило значительную казуистичность, т. к. его составители поставили своей целью «подробное исчисление мельчайших оттенков преступных деяний, дабы изъять подсудимого из судейского произвола, подчинить его судьбу явному и буквальному смыслу закона»⁶ (например, противозаконному вступлению в брак были посвящены 32 статьи, поджогу – 11, грабежу – 7, краже – 37, святотатству – 13,

мошенничеству – 14, разбоем – 10). В связи с этим и в отчетных документах стало отображаться больше видов преступных деяний.

Развитие промышленного производства и рост городов в 40-х и 50-х гг. XIX в. привели к постепенному росту преступности. Преступность в городах во многом была обусловлена сезонными факторами, такими как рекрутские наборы, ярмарки, пожары, эпидемии, которые дестабилизировали обстановку в городах. Так, в Рязанской губернии в 1860 г., по мнению губернатора Н. М. Муравьева, «самое большое число случаев воровства было по Скопинскому, конокрадства по Михайловскому и святотатства по Пронскому уездам, соседственным между собой и весьма населенными низшим сословием обывателей. В селениях этих уездов существует много ярмарок и базаров, во время которых более всего обнаруживаются случаи преступлений».

Лавинообразный рост преступности происходит в 60-е гг. XIX в. после отмены крепостного права. Так, в г. Москве и Московской губернии было совершено в 1850 г. 2 072 преступления, в 1860 г. – 3 167, а в 1865 г. – 5 433 преступления, «противу предшествующего года более на 1 000». При этом в поступающих в Министерство отчетах губернаторов основным фактором, оказывающим серьезное воздействие на состояние преступности, было пьянство, которое, как правило, сопровождалось и мелким хулиганством. Значительную долю задержанных за пьянство составляли казенные крестьяне и дворовые. Злоупотребление алкоголем было также распространено среди чиновничества и духовенства. Так, Московский генерал-губернатор князь А. В. Оболенский сообщал: «Крестьяне, не привыкнув еще разумно пользоваться дарованною им свободою, до такой степени предались нетрезвой жизни, что не только не радеют о своих сельскохозяйственных работах, но и прибегают к продаже скота и прочего имущества, а нередко и к воровству, с единственной целью удовлетворения усилившейся страсти к пьянству»⁷. Ему вторил С.-Петербургский обер-полицмейстер И. В. Аненков: «Нельзя не отнести так же к развращению нравов, усиливающееся в последнее время порок – пьянство. Из ведомостей видно, что в прошлом году за пьянство было взято в полицию 25 755 человек и через пьянство совершено 15 самоубийств»⁸.

Таким образом, если в первой половине XIX в. преступность не требовала постоянного контроля со стороны полиции и Министерства внутренних дел, то в пореформенный период количественный рост числа преступлений требовал уже повышенного внимания правительственных органов. Подтверждение этому служит тот факт, что в отчетах III Отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии за 1827–1869 гг. проблема преступно-

сти не упоминается ни разу⁹. Однако в 1866 г. в Санкт-Петербурге создается Сыскная полиция, что свидетельствует о том, что борьба с преступностью обособляется от других функций, возложенных на полицию. И хотя процесс специализации занял не одно десятилетие, показательным является то, что начало этому процессу было положено после отмены крепостного права.

¹ Учреждения для управления губерний Российской Империи // ПСЗ РИ. Собр. 1. Т. XX. № 14 392.

² Устав благочиния, или полицейский // ПСЗ РИ. Собр. 1. Т. XXI. № 15 379.

³ Отчет Московского губернатора за 1865 г. // РГИА. Ф. 1281. Оп. 7. 1866. Д. 60.

⁴ Извлечение из отчета Министра внутренних дел за 1836 г. СПб., 1837. С. 18–19.

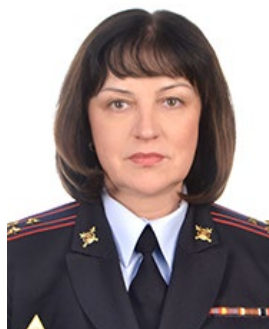
⁵ *Бирюкова А. Б.* Охрана общественного порядка в поволжских городах первой половины XIX века // Известия СНЦ РАН. Спец. выпуск «Новые гуманитарные исследования». Самара, 2006. С. 108.

⁶ Уголовное право. Общая часть / под ред. А. А. Герцензона. М., 1948. С. 86.

⁷ Отчет Московского губернатора за 1865 г. // РГИА. Ф. 1281. Оп. 7. 1866. Д. 60.

⁸ Отчет С.-Петербургской полиции за 1864 г. // РГИА. Ф. 1281. Оп. 7. 1865. Д. 784 б. Л. 26 с обр.

⁹ Россия под надзором. Отчеты III Отделения 1827–1869 гг. М., 2006.



И. А. ЯНЧЕНКО,

*ведущий научный сотрудник
отдела по изучению проблем истории МВД России
научно-исследовательского центра
Академии управления МВД России,
кандидат юридических наук
E-mail: yanchenko-inna@mail.ru*

Организационно-правовые основы деятельности транспортной полиции в Российской империи (вторая половина XIX – начало XX в.)

В статье в хронологической последовательности рассмотрен процесс создания и организации деятельности транспортной полиции в Российской империи. На основе анализа нормативных актов, архивных источников и других научных материалов выявлены особенности осуществления полицией (железнодорожной, речной и портовой) правоохранительных функций по обеспечению транспортной безопасности в Российском государстве в период со второй половины XIX – начала XX в.

Транспортная полиция, железнодорожная полиция, речная полиция, портовая полиция, жандармские полицейские управления железных дорог.

Созданию транспортной полиции в Российском государстве как специализированного органа по охране общественного порядка на транспорте способствовало активное строительство сети железных дорог. Во второй половине XIX в. линии железных дорог проходили через 26 губерний Российской империи и достигали более четырех тысяч верст¹.

В связи с удаленностью железных дорог от населенных пунктов на ограниченном пространстве концентрировалось большое количество людей, которые находились в непригодных для жилья бытовых условиях и нещадно эксплуатировались подрядчиками. Возникали конфликты как с производителями работ, так и окрестным населением. Рабочие дорог сотнями бежали со строительства².

В сложившихся условиях линейный принцип построения железных дорог, их удаленность от населенных пунктов не позволяли привлекать территориальную полицию для обеспечения охраны общественного порядка в районе строительства и при эксплуатации железных дорог.

В структуре органов, осуществляющих правопорядок на транспорте, был создан новый вид самостоятельного подразделения – жандармская железнодорожная полиция.

27 июля 1861 г. Александр II Высочайше утвердил «Положение о Полицейских управлениях С.-Петербургско-Варшавской и Московско-Нижегородской железных дорог», которое стало первым Положением о жандармских полицейских управлениях железных дорог. Положение конкретизировало задачи и обязанности жандармской полиции «как по отношению к Министерству путей сообщений, так и по контролю за действиями подрядчиков при строительстве железных дорог и разбирательству разных жалоб»³.

В обязанности полицейских управлений входили: «а) наблюдение за точным исполнением как рабочими, так и подрядчиками на железных дорогах, обязанностей, предписываемых им Правилами, Высочайше утвержденными 31 марта 1861 года (36793); б) попечение о сохранении порядка на станциях и между проезжающими, служащими и проживающими на железных дорогах, и в) разбирательство жалоб, предъявляемых рабочими, подрядчиками, служащими, проезжающими и проживающими на железных дорогах»⁴.

Штаты полицейских управлений формировались на основании главы V «О полицейском управлении на работах» указа Александра II от 31 марта 1861 г., утверждающего «Высочайше утвержденные временные Правила о найме рабочих». На всех казенных, общественных или государственных работах, где численность рабочих составляла 1 000 и более человек, учреждалось по «по взаимному соглашению Шефа Жандармов, Главноуправляющего Пути сообщения и Публичными Зданиями и Министра внутренних дел особое Полицейское управление, в числе чинов, какое признано будет необходимым». При численности рабочих менее 1 000 человек полицейские функции выполняли производители работ или начальники строительной дистанции, которым местные городская

и земская полиция обязана была оказывать содействие «по первому уведомлению». Содержание полицейского управления производилось за счет сумм, выделенных на выполнение работ. При отсутствии начальника полицейского управления, производителя работ, начальника строительной дистанции полицейские обязанности возлагались на местную полицию на общем основании⁵.

Разграничение ведомственных полномочий по обеспечению правопорядка на транспорте было законодательно закреплено именным указом императора Александра II от 31 декабря 1866 г., объявленным в приказе Военного министра 8 января 1867 г. «Об обязанностях и подчинении Жандармских Полицейских Управлений железных дорог».

Было повелено «обязать чинов Полицейских Управлений железных дорог: а) исполнять все предписания Министра Путей Сообщения, обращенные к ним непосредственно, и б) исполнять все законные требования инспекций железных дорог, непротиворечащие их обязанностям, в смысле водворения нарушенного порядка, а равно успешного и безостановочного движения всех поездов; в случае же невозможности выполнить предъявленных требований инспекции, немедленно доносить о том своему начальству». В связи с тем, что на жандармские полицейские управления, помимо обязанностей наружной полиции, возлагались «обязанности наблюдательные», непосредственное руководство полицейскими управлениями перешло из Министерства путей сообщений «жандармскому начальству»⁶.

Высочайше утвержденное 9 сентября 1867 г. «Положение о Корпусе жандармов» определили его структуру и основные направления его деятельности. В ведение шефа жандармов перешли все жандармские подразделения, в т. ч. и жандармские полицейские управления. Полицейские управления железных дорог вошли в состав Корпуса жандармов. По строевой части они подчинялись Штабу корпуса, по наблюдательной – III Отделению Собственной Его Императорского Величества канцелярии⁷.

Судебная реформа 1864 г. значительно расширила функции жандармерии. 19 мая 1871 г. были высочайше утверждены «Правила о порядке действий чинов Корпуса Жандармов по исследованию преступлений». Этим законом жандармерия вводилась в число участников уголовного процесса, с предоставлением ей права проведения дознаний по государственным и общим преступлениям. По мнению Государственного совета, целью принятия данных правил имело «с одной стороны, предоставить судебной власти содействие жандармских чинов по обнаружению преступных деяний, а с другой – установить

порядок действий сих чинов по производству дознаний о преступлениях государственных на основании точных, согласованных с Судебными уставами 20 ноября 1864 г. (41473) узаконений, взамен преподаваемых в прежнее время Корпусу Жандармов инструкций, с упразднением притом состоявшей в С.-Петербурге особой Следственной Комиссии по делам о преступлениях государственных»⁸.

Отдельной главой устанавливались правила «О порядке действий чинов жандармских полицейских управлений железных дорог». Здесь усматриваются попытки законодателя разграничить компетенцию общей полиции и жандармских полицейских управлений железных дорог. Железнодорожной полиции поручалось расследование преступлений, совершенных на закрепленной за ней территории, в то же время общая полиция обязана была проводить дознания по неотложным следственным действиям при отсутствии железнодорожной полиции на своей территории. Дела о проступках, подведомственные мировым судебным установлениям, железнодорожная полиция, после проведения розыскных мероприятий, могла передавать для дальнейшего расследования общей полиции. Правила регулировали взаимодействие шефа жандармов с министрами внутренних дел, юстиции и путей сообщения, а также чинов жандармских полицейских управлений с чинами прокурорского надзора, мировыми судебными установлениями⁹.

При производстве дознаний начальники жандармские полицейские управления подчинялись начальникам губернских жандармских управлений. Обо всех выявленных преступлениях и проступках, подсудных общим судебным установлениям, жандармерия была обязана сообщать прокуратуре.

В августе 1880 г. III Отделение Собственной Его Императорского Величества канцелярии упраздняется, а его функции передаются сначала в Департамент государственной полиции, а с 1883 г. – в Департамент полиции Министерства внутренних дел Российской империи, который являлся центральным руководящим и аналитическим органом полиции.

С 1906 г. на жандармские полицейские управления также были возложены обязанности производства дознаний о преступлениях политического характера, совершенных в полосе отчуждения железных дорог.

На железных дорогах существовала собственная агентурная сеть¹⁰. Агентурная работа жандармские полицейские управления регулировалась инструкцией Департамента полиции по организации и ведению внутреннего наблюдения (1907 г.), инструкцией по организации и ведению внутреннего наблюдения в жандармских и розыскных учреждении

ях с 1914 г., циркулярами Министерства внутренних дел, департамента полиции и Штаба Отдельного корпуса жандармов¹¹.

Правовое положение железнодорожной жандармерии было по-своему уникальным. Отдельный корпус жандармов, как полиция политическая, организационно представлял собой войсковую часть и состоял на бюджете Военного министерства. Железнодорожная жандармерия была частью политической полиции, организованной на военный лад и выполнявшей функции общей полиции¹². Подразделения жандармской железнодорожной полиции противодействовали не только общеуголовной преступности, но и государственным преступлениям, выполняли функции контрразведки, а также контролировали деятельность сторожевой (военизированной) охраны.

Со второй половины XIX в. самодержавная власть принимала меры по усилению действующих структур и образования новых, специализированных транспортных подразделений в системе общей полиции.

27 июня 1867 г. императором Александром II высочайше утверждено мнение Государственного совета, опубликованное 24 июля «Об устройстве в С. Петербурге речной полиции». Речная полиция создавалась за счет городского бюджета «для полицейского наблюдения на водах С.-Петербурга» и, как составная часть столичного полицейского управления, подчинялась обер-полицеймейстеру. Взаимодействие городской и речной полиции регулировалось ведомственной инструкцией, утверждаемой министром внутренних дел. Инструкция согласовывалась с заинтересованными ведомствами и объявлялась указом правительствующего Сената. Морские учреждения были обязаны оказывать речной полиции «зависящее от них содействие во всех подлежащих случаях». Кадровый состав речной полиции состоял из управляющего, его помощников и необходимого количества нижних чинов и команды матросов, ежегодно назначаемых Морским министерством за счет средств, выделяемых на содержание речной полиции. Комплектование нижних штатных чинов речной полиции производилось управляющим речной полиции, преимущественно из грамотных отставных и отпускных чинов морского ведомства, по согласованию с Санкт-Петербургским обер-полицеймейстером¹³.

Деятельность речной полиции регламентировалась «правилами о судоходстве по местным столичным водам и о содержании всех надводных сооружений» (обязательные для выполнения как обществами, так и частными лицами), которые в виде временной меры в течение 1870–1871 гг. поручалось издавать Санкт-Петербургскому обер-полицеймейстеру¹⁴.

Кандидаты на должности нижних чинов речной полиции предварительно прикомандировывались к полицейскому резерву и назначались в речную полицию только после сдачи установленного экзамена. Несколько позднее последовали ряд распоряжений по речной полиции, обязывающих городских наружной и речной полиции посещать лекции Императорского Общества спасания на водах для «подания первой помощи утопающим и приведении их в чувство»¹⁵.

В компетенцию речной полиции входили: надзор за надлежащим исполнением постановлений по судоходству и охране правопорядка как на воде, так и на береговых сооружениях; порядок следования судов для их беспрепятственного прохождения по рекам и каналам столицы; контроль за своевременной погрузкой и выгрузкой грузов и товаров на берег; принятие мер к спасению утопающих людей и погибающих судов; наблюдение за исправным содержанием паровых и гребных судов, предназначенных на случай наводнения; обеспечение правопорядка на водах; задержание воров и бродяг; определение правил по закрытию навигации; безопасность прохода и проезда по льду. Также чины речной полиции несли караульную службу в портах и на каналах, оказывали помощь утопающим, тушили пожары на воде¹⁶.

До революционных преобразований 1917 г. в Российской империи речная полиция была организована в трех городах: Санкт-Петербурге; Нижнем Новгороде; Рыбинске. Водные транспортные магистрали функционировали только в летний период времени.

Грузовые и пассажирские суда в основном находились в частной собственности. Правопорядок на борту судов (сохранность грузов, поведение пассажиров) собственники судна осуществляли самостоятельно. На берегах же действовала речная и городская полиция, сотрудники которой в пределах своей компетенции обеспечивали охрану правопорядка на воде и береговых сооружениях.

7 мая 1891 г. в портовых городах Российской империи была учреждена «портовая полиция»: повелением императора Александра III было высочайше утверждено «Положение об административном заведывании торговым мореходством и о портовой полиции в приморских торговых портах». Управление портовой полицией в приморских торговых портах осуществлялось портовыми управлениями и особыми по портовым делам присутствиями (где они были учреждены)¹⁷.

Согласно положению были составлены штаты портовых управлений в Риге (1893 г.), Одессе (1893 и 1894 гг.), Санкт-Петербурге (1885 г.). Кроме того, были расширены штаты речной поли-

ции в Петербурге (1885 г.), Нижнем Новгороде (1882 и 1900 гг.) и Рыбинске (1885 г.)¹⁸.

Определение границ каждого порта возлагалось на министра внутренних дел по согласованию с заинтересованными ведомствами и утверждалось Правительствующим Сенатом. Если в гавани, кроме торговых, имелись и военные суда, то функции по установлению границ порта выполняло «военно-морское начальство».

Чиновники портовых управлений состояли на действительной службе Министерства внутренних дел и подчинялись губернатору или градоначальнику. Низшие чины портовых управлений назначались капитаном порта преимущественно из отставных и запасных нижних чинов морского и военного ведомств и матросов по вольному найму, но с приведением к присяге на верность службе.

Начальником портовой полиции являлся «капитан над портом». При незначительном судоходном движении на должность капитана порта назначались чиновники местной полиции или чиновники ведомств: морского, таможенного, путей сообщения, карантинного.

Портовой полиции вменялся полицейский надзор «за местным торговым мореходством и морскими промыслами» на пристанях и на морском побережье: наблюдение за порядком, благочинием и безопасностью в гаванях, на рейде, набережных, молах и на всей территории, принадлежащей порту, с портовыми сооружениями; управление расстановкой судов в порте; контроль за погрузкой и выгрузкой на судно особо опасных веществ (пороха, горючих материалов); принятие мер к спасению людей, судов и груза при кораблекрушении, обеспечению сохранности спасенного, возвращению его собственникам; производство осмотров и освидетельствование судов; оказание содействия карантинным, таможенным и другим учреждениям, выполняющим свои функции на судах, и др.

Начавшаяся в 1914 г. Первая мировая война выдвинула перед транспортной полицией много новых задач, имеющих особую важность, это – борьба с вражеской разведкой, дезертирством, спекуляцией и др.

Организационная неразбериха, проблемы функционирования транспорта, увеличение объема перевозок для военных целей, нехватка продовольствия требовали более тесного взаимодействия и координации деятельности Министерства внутренних дел, Военного министерства и Министерства путей сообщения.

Чины железнодорожной полиции оказывали помощь в эвакуации населения и имущества государственных учреждений, доставке новобранцев на фронт, охраняли пункты питания беженцев

и осуществляли контроль за своевременным снабжением беженцев в пути провизией и кипятком, оказывали помощь при перевозке военнопленных и беженцев, размещении их на железнодорожных станциях¹⁹.

В условиях военного времени все воинские чины, находящиеся на станции и во время переезда железнодорожным транспортом, были обязаны выполнять законные требования и распоряжения чинов железнодорожной полиции²⁰.

Жандармские управления, находившиеся в пределах театра военных действий, были мобилизованы и перешли в двойное подчинение Министерства внутренних дел и местных военных властей.

После Февральской революции 1917 г. одним из первых мероприятий Временного правительства стала ликвидация жандармерии как института исполнительной власти. 27 февраля был осуществлен разгон жандармского отделения на Николаевском вокзале Петрограда, а к середине марта завершился процесс расформирования железнодорожной полиции в губерниях.

В марте 1917 г. министр путей сообщения Временного правительства Н. В. Некрасов обратился к министру внутренних дел Г. Е. Львову «Об удалении чинов жандармской полиции из полосы отчуждения эксплуатируемых и строящихся железных дорог, принятии мер начальниками дорог и работ к охране порядка и имущества дорог, с обращением в случае необходимости к местным комитетам, милиции и воинским частям»²¹.

Февральская революция 1917 г. уничтожила правоохранительную систему императорской России. Одним из первых решений Временного правительства было ликвидировать Департамент полиции, на основании которого был издан соответствующий циркуляр «О порядке расформирования корпуса жандармов и его упразднении»²². Все полицейские чины выводились за штат, а затем увольнялись. Процесс ликвидации полиции закончился уже к середине марта, хотя на территории некоторых губерний прежняя полиция просуществовала до Октябрьского переворота.

Временное правительство 4 марта 1917 г. приняло решение упразднить железнодорожную полицию, а ее личный состав отправить в действующую армию, на фронт. В условиях войны и разрухи в стране это привело к небывалому осложнению криминальной ситуации и практически дезорганизовало деятельность железнодорожного транспорта на всей территории страны²³.

На третий день после свершения Октябрьской революции в России, 28 октября (10 ноября) 1917 г., постановлением НКВД РСФСР была учреждена рабочая милиция, этот документ стал пра-

новым основанием организации новой советской милиции. Согласно постановлению рабочая милиция создавалась Советами и находилась в их ведении²⁴.

Функции полиции и армии стал осуществлять вооруженный народ. Сформировавшееся к началу XX в. организационное построение и принципы функционирования транспортной полиции были коренным образом изменены.

¹ ПСЗРИ. Собр. 2. Т. 22. Ч. 1. № 31448.

² *Литвинов Н. Д., Нурадинов Ш. М.* Противодействие терроризму на железных дорогах Российской империи. М.: Голос. 1999. С. 3–4.

³ Обязанности жандармской железнодорожной полиции: по жандармско-полицейской части / сост. Л. Тимофеев. СПб., 1912. С. 1.

⁴ ПСЗРИ Собр. 2. Т. 36. Ч. 2. № 37289.

⁵ ПСЗРИ. Собр. 2. Т. 36. Ч. 1. № 36793.

⁶ ПСЗРИ. Собр. II. Т. XLI. Ч. II. № 44073.

⁷ ПСЗРИ. Собр. II. Т. XLII. Ч. II. № 44956.

⁸ ПСЗРИ. Собр. II. Т. XLVI. Ч. I. № 49615.

⁹ ПСЗРИ. Собр. II. Т. XLVI. Ч. I. № 49615.

¹⁰ МВД России. Энциклопедия. М., 2002. С. 190.

¹¹ *Рыжова Ю. В.* Жандармские полицейские управления железных дорог (1867–1917 гг.): учеб. пособие. М., 2003. С. 33.

¹² *Борисов А. В., Дугин А. Н., Малыгин А. Я.* и др. Полиция и милиция России: страницы истории. М., 1995. С. 51.

¹³ ПСЗРИ. Собр. II. Т. XLII. Ч. I. № 44774.

¹⁴ ПСЗРИ. Собр. II. Т. XLV. Ч. II. № 48570.

¹⁵ Вестник полиции. 1909. № 16. С. 320–322.

¹⁶ *Там же.*

¹⁷ ПСЗРИ. Собр. III. Т. XI. № 7674.

¹⁸ Министерство внутренних дел. 1802–1902. Исторический очерк (репринтное издание). М., 2002. С. 134.

¹⁹ ГАРФ. Ф. 59. Оп. 1. Д. 310. Л. 4.

²⁰ *Там же.* Л. 5.

²¹ РГАЭ Ф. 1791. Оп. 3. Д. 4. Л. 6.

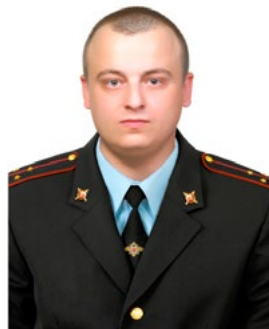
²² *Меняйло Д. В.* История органов внутренних дел в схемах и таблицах: учебно-метод. пособ. Белгород, 2009. С. 67.

²³ *Заварзин П. П.* Жандармы и революционеры. Воспоминания. Париж, 1930.

²⁴ Декреты советской власти. Т. 1. М., 1957. С. 8.

III РАЗДЕЛ

ИСТОРИЯ СОВЕТСКОЙ МИЛИЦИИ



А. Ф. АГАРКОВ,

*старший преподаватель кафедры гуманитарных
и социально-экономических дисциплин Белгородского юридического
института МВД России им. И. Д. Путилина,
кандидат исторических наук
E-mail: sas1984@yandex.ru*

Профессиональная подготовка сотрудников советской милиции в 1920-е гг. (по материалам государственных архивов Белгородской и Курской областей)

В статье рассматриваются вопросы обучения кадров милиции и уголовного розыска, развитие системы образовательных учреждений в 1920-е гг.

*Милиция, курсанты, образование, подготовка специалистов,
милиейские курсы, Государственный архив Белгородской области,
Государственный архив Курской области.*

Для милиции 1920-х гг. острым являлся вопрос образовательного уровня сотрудников. Подготовка специалистов и создание новых органов охраны правопорядка осуществлялись в кратчайшие сроки, в отсутствии какого-либо опыта и в условиях слабого материального и финансового обеспечения. Решать данную проблему были призваны созданные школы-резервы и специализированные школы милиции.

Здесь нужно отметить, что в предыдущий период формирования милиции остро возникает вопрос специальной подготовки сотрудников. В итоге с 1918 г. появляются первые милиейские курсы и школы

(Московская школа милиции затем – инструкторов милиции, Владимирские курсы для начальствующего состава милиции, Петроградская школа дружинников, курсы ВЦИК для руководства милиции, с 1919 г. – Петроградские курсы для женщин-милиционеров, Тульские курсы милиции, инструкторская школа милиции и отделение подготовки работников уголовного розыска при Петроградском рабоче-крестьянском университете и др.). Данные курсы, сроком обучения от нескольких недель до нескольких месяцев, комплектовались лицами пролетарского происхождения, достигшими 18-летнего возраста. Обучение проводилось на основе учебных программ и планов сотрудниками, в большинстве своем имеющими практический опыт. В программах значительное место занимали военная, профессиональная и пролетарская подготовка. По окончании обучения сотрудники получали соответствующее свидетельство. Но вопросы комплектования милиции вообще и уголовного розыска в частности в условиях Гражданской войны осложнялись в связи с призывом в Красную Армию, в т. ч. и милиционеров, что устанавливалось постановлением НКВД от 19 сентября 1918 г. «Об обязанности членов и служащих милиции являться к призыву при мобилизации». Данный факт повлек за собой огромную текучесть кадров.

По завершении Гражданской войны, по причине острой нехватки денежных средств на обучение, подготовка кадров начала осуществляться на местах. Сам процесс подготовки кадров милиции проходил в рамках борьбы с безграмотностью населения, подготовки населения к работе в любом направлении народного хозяйства, когда основное внимание уделялось политической подготовке и лишь частично – профессиональной, что не давало возможности руководству НКВД создать автономную систему профессиональной подготовки кадров милиции и уголовного розыска.

В 1921 г. издается приказ Главного управления милиции НКВД РСФСР № 69, который ввел «Положение и программу курсов при губернских управлениях милиции для руководящего состава милиции». Теперь подготовка сотрудников милиции и уголовного розыска осуществлялась в кратчайшие сроки, в отсутствии какого-либо опыта и в условиях слабого материального и финансового обеспечения. Решать данную проблему были призваны созданные в губерниях страны школы-резервы и специализированные школы милиции, созданные приказом ГУМ НКВД РСФСР от 15 ноября 1922 г. первая (г. Петроград) и вторая (г. Омск) школы среднего комсостава милиции на базе одноименных высших курсов, куда направлялись на подготовку агенты уголовного розыска первого разряда. Здесь в течение двух лет проходили общеобразовательную, общеспециальную и узкоспециальную подготовку.

Школы-резервы, которые содержались за счет местного бюджета, являлись основной формой профессиональной подготовки милицйских кадров в первой половине 1920-х гг. Срок обучения в них составлял три – четыре месяца, что позволяло за один год осуществлять 2–3 выпуска. В курскую школу-резерв, начавшую функционировать с 1 октября 1923 г., командировались сотрудники от каждого уезда губернии в количестве от 2 до 8 человек. Каждый набор губернской школы-резерва составлял от 20 до 50 человек, среди которых, как правило, наибольшее количество курсантов представляло Белгородскую уездную милицию. Обязательными условиями направления на обучение были стаж работы в органах милиции не менее одного года, тщательный медицинский осмотр на состояние здоровья, положительные характеристики от руководства и товарищей по службе, отсутствие дисциплинарных взысканий, положительное заключение проверки на связь с контрреволюционными и криминальными элементами¹.

Уровень образованности подавляющего числа курсантов был очень низок и в лучшем случае составлял пять классов реального училища. Главная причина этого состояла в том, что при наборе поступающих на службу использовался классовый принцип, в связи с чем подавляющее большинство сотрудников составляли выходцы из крестьянской среды и рабочих. Так, в отчете начальника милиции Белгородского уезда Воровского «О структуре и штатах уездмилиции» в период с апреля по июнь 1924 г. говорится, что на фоне некомплекта сотрудников милиции, вызванного «отсутствием вполне подходящих работников для замещения вакантных должностей», на 1 июля 1924 г. личный состав уездной милиции по социальному происхождению «выражается в следующем: рабочих – 15 %, крестьян – 71 %, прочего происхождения – 12 %»². К 1927 г., по результатам обследования Белгородской уездной милиции инспекцией Центрального административного отдела НКВД, социальный состав милиции был представлен: рабочими – 10,3 %, крестьянами – 85 %, служащими – 1,03 %, прочего происхождения – 3,4 %. Общее количество милиционеров уезда – 193 чел., из которых 98,9 % получили низшее образование³.

Направляемых в Курскую губернскую школу-резерв сотрудников снабжали продовольствием на восемь суток, комплектом «вполне годного обмундирования», проездными деньгами с учетом обратного пути. Кроме того, сотрудники на руки получали копии личных дел с послужным списком. Прибывшие в распоряжение школы-резерва сотрудники подлежали вступительным испытаниям на знание русского языка, военного дела, милицйской службы. Программа обучения для поступивших курсантов включала в себя занятия по русскому языку, арифметике, географии, политграмоты, военные предметы (строевая подготовка, обраще-

ние с оружием, караульная служба и т. д.) и непосредственно милицмейские предметы – изучение дисциплинарного устава Рабоче-крестьянской милиции, правового положения сотрудника, основ законодательства в области уголовного, административного, процессуального права и т. д.⁴

Окончившие курсы и сдавшие выпускные испытания сотрудники подписывали обязательство о выполнении обязанностей милиционера в соответствии с присягой и законодательством в течение определенного срока независимо от занимаемой должности. При этом курсанты, особо отличившиеся при обучении, приказом Начальника милиции губернии назначались на должность старших милиционеров с обязательным повышением по службе в случае безупречной работы в течение от 3 до 6 месяцев⁵.

С 1925 г. сотрудники также направлялись на обучение в 3-ю Воронежскую школу младшего комсостава милиции, образованную 17 сентября 1925 г.⁶ Здесь стоит отметить, что в Курской губернии с 14 октября 1927 г. в условиях нехватки кадров и все возрастающей нагрузки для активной части сотрудников уголовного розыска были организованы внешкольные занятия, которые позволили обучать агентов розыска без отрыва от исполнения обязанностей. Данный курс длился 4 месяца, в течение которых сотрудниками розыска изучались задачи и организация уголовно-розыскных мероприятий, криминалистическая техника и методология, тактика борьбы с преступлениями и осуществления негласных мероприятий, приемы обращения с оружием и способы самозащиты, уголовное и уголовно-процессуальное законодательство, судебная медицина⁷.

Во исполнение созданного в 1923 г. Центрального административного управления НКВД с осени 1928 г. в Курске были организованы курсы переподготовки работников милиции и агентов розыска продолжительностью 2,5 месяца⁸.

Краткосрочность обучения в школах-резервах, заменивших в целом ряде губерний губернские школы, не обеспечивала должную подготовку. Серьезным недостатком учебы в этих школах была несистематичность обучения. Курсантов слишком часто использовали для несения постовой службы и оказания иной помощи милиции.

¹ Государственный архив Белгородской области (далее – ГАБО). Ф.Р- 426.Оп. 1. Д. 290.

² ГАБО. Ф.Р-426. Оп. 1.Д. 131. Л. 1.

³ ГАБО. Ф.Р-426. Оп. 1.Д. 436. Л. 2

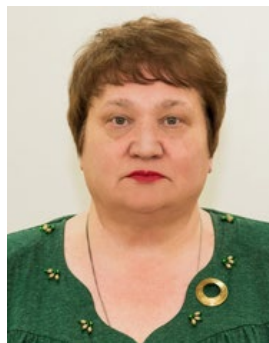
⁴ ГАБО. Ф.Р-426. Оп. 1.Д. 290.Л. 15, 15 об.

⁵ ГАБО. Ф.Р-426. Оп. 2.Д. 536. Л. 86, 86 об.

⁶ ГАБО. Ф.Р-426. Оп. 1.Д. 290. Л. 24.

⁷ Государственный архив Курской области (далее – ГАКО). Ф.Р. 9. Оп. 1. Д. 222. Л. 5.

⁸ ГАКО. Ф.Р. 2638. Оп. 1. Д. 6. Л. 47.



Л. И. БЕЛЯЕВА,
*профессор, доктор юридических наук,
профессор кафедры уголовной политики
Академии управления МВД России,
заслуженный юрист Российской Федерации*

Становление и развитие системы профессиональной подготовки сотрудников советской милиции (1918–1930 гг.)

В статье на основе архивных материалов рассматриваются организационно-правовые вопросы формирования системы профессиональной подготовки сотрудников милиции, которое пришлось на первое десятилетие советской власти. Дается характеристика организационных форм такой подготовки, ее дифференциации, управленческих решений по вопросам подготовки кадров.

Краткосрочные курсы; курсы командного состава; программа обучения; специализация; система подготовки; школы по подготовке командного состава; совещания начальников школ милиции; программа обучения.

Успех любого дела, как известно, напрямую зависит от подготовки кадров, его осуществляющих. Потому великий К. Д. Ушинский отмечал, что все реформы и все преобразования стоят столько, сколько стоят осуществляющие их люди. Понимали это и создатели нового государства, возникшего в начале XX в.

Новая власть была заинтересована в том, чтобы молодежь, в т. ч. милиционеры, были воспитаны в духе времени и стали активными проводниками политических и государственных решений. Для этого

необходимо было обучать, воспитывать молодых людей, пришедших на службу в милицию. Это можно было сделать только путем создания системы учебных заведений, которая и готовила бы новые кадры. А за окном шла война... Деятельность милиции была направлена на обеспечение тыла Красной Армии, охрану порядка, борьбу с преступностью, а в ряде мест – и на непосредственное участие в боевых операциях.

И все-таки, при всех сложностях, начало формированию системы учебных заведений милиции было положено именно в это время¹.

Уже в 1918 г. народный комиссар внутренних дел Г. И. Петровский высказал мысль о необходимости создания академии для подготовки милицейских кадров высшей квалификации.

Условия войны, разрухи, экономической и политической нестабильности не позволили осуществить эту идею. Она будет воплощена в жизнь много позднее. Тем не менее шаги, направленные на организацию подготовки и формирование системы подготовки сотрудников милиции разных уровней, были осуществлены. Дело шло медленно, непросто. Оно осложнялось недостатком средств, отсутствием опыта управления в этой области, необходимых кадров и пр.

Было ясно, что соответствующая подготовка необходима как руководителям, так и рядовому составу. Цель такой подготовки виделась не только в том, чтобы сформировать и развить сугубо профессиональные умения и навыки, но главное – воспитывать сотрудников в духе пролетарского, революционного правосознания, преданности идеям социализма, дисциплинированности.

Начало формированию системы подготовки сотрудников милиции положили краткосрочные курсы, организованные в Москве (май 1918 г.) и Петрограде (октябрь 1918 г.). В Москве первыми курсантами были 40 человек, в Петрограде – 190.

В декабре этого же года при отделе юстиции губисполкома во Владимире открылись краткосрочные (недельные) курсы для начальников милиции².

Аналогичные курсы открывались и в других городах: Воронеже, Вятке, Иваново-Вознесенске, Калуге, Череповце и др. Стоит отметить, что какой-либо системы в организации курсов не было, поскольку создавались они усилиями местной инициативы, а следовательно, и координации их деятельности не было³.

С освобождением территорий от белогвардейцев и интервентов курсы открывались и здесь. В течение 1919–1920 гг. они появились в Екатеринбурге, Новочеркасске, Краснодаре⁴, в сибирских городах, на Алтае.

Несмотря на имевшиеся трудности в материально-техническом и кадровом обеспечении⁵, работа по организации подготовки личного состава не прекращалась и приобретала новые формы. В 1920–1921 гг.

создаются курсы командного состава в Харькове, Донецке, Екатеринославе, Киеве, Одессе, Полтаве, Тифлисе, Баку, Ереване, Царицыне⁶. Причем курсы организовывались разноуровневые: губернские и курсы комсостава милиции⁷. Все эти курсы имели определенные особенности, обусловленные внутрисистемными и внешними обстоятельствами. Все они были краткосрочными. Объяснялось это просто: людей не хватало, и отрывать их от службы на длительное время возможности не было.

В программе обучения преобладали предметы, связанные с военным делом, что и неудивительно. Шла война, и курсанты должны были быть готовыми к участию в военных действиях. Эту готовность приходилось проявлять, прерывая занятия. Как свидетельствуют архивы, в боях участвовали курсанты Петроградских, Бакинских, Ереванских, Минских курсов.

Военная подготовка милиции являлась насущной необходимостью. В соответствии с декретом СНК «О советской, рабоче-крестьянской милиции» в ней вводились обязательное обучение воинскому искусству и военная дисциплина, при этом 1/3 милиционеров и 1/5 командного состава постоянно должны были находиться в действующей армии, а части милиции, находящиеся в районе боевых действий, исходя из боевой обстановки, могли привлекаться к участию в них⁸. Это требовало высокой сознательности, дисциплинированности и грамотности. Кроме того, слушатели курса изучали общеобразовательные предметы, Конституцию РСФСР, Программу РКП(б), теорию постовой и наружной службы, правила составления служебных документов.

Уже на ранних этапах организации подготовки кадров милиции обнаруживается потребность и необходимость в специализации. Соответственно этому в Москве при Главном управлении советской милиции 10 сентября 1919 г. открываются Всероссийская школа инспекторов милиции и Всероссийские курсы уголовного розыска. Обучение и там и здесь велось по трехмесячной программе, а зачислялись сюда работники органов милиции, соответствующие определенным требованиям: наличие служебного опыта и подготовку (общую), позволяющую осваивать изученный материал, т. е. просто грамотные⁹.

Школа имела своим назначением подготовку руководящего и командного состава милиции. Задачей курсов являлось усовершенствование сотрудников уголовного розыска и подготовка руководства уголовно-разыскных отделений и столов¹⁰.

Накопление опыта в организации подготовки личного состава, обновление личного состава, а текучесть его была довольно высокой, – вызывали необходимость расширения масштабов подготовки, совершенствования его содержания и увеличения продолжительности.

Несомненную положительную роль в совершенствовании организационных и правовых основ подготовки личного состава милиции сыграло Положение «О рабоче-крестьянской милиции» от 6 июня 1920 г., где определялось, что подготовка кадров является обязанностью Главного управления милиции, которому и предписывалась организация специальных курсов¹¹. С этого момента началась работа по формированию системы подготовки милицмейских кадров.

Несколько позднее этот вопрос нашел закрепление в постановлении ВЦИК СНК РСФСР, объявившем «Положение о Народном комиссариате внутренних дел РСФСР»¹².

Открывшиеся в Москве в 1920 г. 6-месячные курсы предназначались для усовершенствования старшего начальствующего состава органов милиции. Одновременно здесь могли проходить подготовку 100 человек. Планировалось, что весь старший командный состава милиции и уголовного розыска пройдет здесь обучение¹³.

Новая организация жизни в период НЭПа требовала внимания и к подготовке личного состава милиции. В 1921 г. Главным управлением милиции разработаны положения, штатное расписание, программа курсов младшего комсостава милиции. Такие курсы были открыты при Управлениях милиции в каждой губернии, автономной республике, области, входящих в состав РСФСР¹⁴.

Деятельность губернских школ комсостава строилась на основании Положения о курсах комсостава милиции от 17.04.1921. Стоит отметить, что это Положение являлось первым документом, регламентирующим подготовку личного состава к занятию командных должностей до начальника уездной милиции.

В зависимости от местных условий, что было связано с бюджетом местных губерний, штат курсантов составлял от 100 до 150 чел. В курсанты зачислялись грамотные, т. е. умеющие бегло читать и писать, и знающие 4 правила арифметики, отслужившие действительную службу в Красной Армии.

Внутренний распорядок устанавливался в соответствии с Уставом внутренней службы Красной Армии.

Учебная программа включала в себя политическую грамоту, общеобразовательную специальную подготовку.

Новый импульс разработки вопросов подготовки личного состава дал I Всероссийский съезд работников милиции, прошедший в марте 1922 г. На съезде обсуждался широкий круг вопросов, в числе которых значились: организационная работа в милиции в 1922 г.; политическая и просветительная работа в милиции; работа уголовного розыска и другие. Значительное внимание на съезде было уделено проблемам подготовки кадров всех уровней¹⁵.

Съезд признал, что подготовка личного состава недостаточно интенсивна, и постановил: считать первоочередной задачей местных органов милиции подготовку личного состава; обратить внимание на специальную подготовку в области наружной и административной службы; организовать обучение на научной основе, для чего привлечь к преподаванию квалифицированные кадры¹⁶.

С целью обеспечения милиции квалифицированными кадрами в этом же году в ряде городов РСФСР учреждены 9-месячные курсы подготовки комсостава, теперь уже с одной программой обучения. С этого момента подготовка кадров милиции начинается развиваться планомерно и последовательно.

К концу 1922 г. имелось 46 губернских, республиканских школ и курсов¹⁷. Но беда в том, что обучающихся в них было немного: требования к поступающим были велики.

В конце 1922 г. органы милиции перешли на местный бюджет. Это не замедлило сказаться на подготовке кадров милиции. Многие губернские милицмейские школы быстро расформировываются, их количество сокращается примерно на 2/3. Это сам по себе симптоматический факт. Вместе с тем уровень подготовки в этих учебных заведениях уже не соответствовал требованиям времени. Нужны были школы более высокого уровня, которые могли бы готовить более квалифицированные кадры.

В 1923 г. осуществляются мероприятия, свидетельствующие о новом, более высоком уровне подготовки кадров милиции. В стране было открыто 3 школы с двухгодичным сроком обучения по подготовке среднего комсостава милиции, работали 16 школ подготовки младшего комсостава милиции. Младший милицмейский состав проходил подготовку в школах, имевшихся в каждой губернии¹⁸.

Двухгодичные школы, сохраняя традиционные для своего времени предметы – общеобразовательную и военную подготовку, – организовывали обучение по программам более высокого профессионального уровня. Слушателям преподавались такие предметы, как Советская Конституция, основы советского законодательства, криминалистика, уголовное и административное делопроизводство, организация и внутренняя служба и др.

Серьезное внимание было уделено общеразвивающим предметам. Слушатели изучали русский язык, математику, естествознание, географию, анатомию и физиологию человека, финансовую и экономическую политику. Все это было предусмотрено учебным планом, объявленным приказом Главного управления милиции.

Школы милиции, созданные в республиках, во многом ориентировались на учебную документацию школ, имевшихся в РСФСР.

Несмотря на то, что подготовка кадров милиции теперь имела определенные организационные основы, в деле имелись большие трудности и проблемы. И связаны они были с тем, что слушатели школ и курсов имели низкий образовательный уровень, а младший милицкий состав часто и вовсе оказывался неграмотным. К примеру, среди сотрудников уголовного розыска из 3 823 чел. на 1 октября 1923 г. 25 человек имели высшее образование (0,7 %); 378 – среднее (9,8 %), 3 420 – низшее (89,4 %). При этом из 400 начальников уголовного розыска губерний, уездов – 346, т. е. 86 %, имели низшее образование, и только 4 (1,3 %) – высшее.

Среди следователей (в то время они входили в состав уголовного розыска) из 120 человек 98 (79 %) имели низшее образование, 14 (11,3 %) – среднее, 12 (9,7 %) – высшее¹⁹.

Личный состав милиции характеризовался еще более низким уровнем образования. Так, на 1 октября 1924 г. высший комсостав милиции представлен 68,9 % малограмотных и имеющих низшее образование, 28,9 % – имеющих среднее образование и 2 % – высшее образование. Младший комсостав – это 92,7 %, имеющих низшее образование и малограмотных, 7,2 % – имеющих среднее образование, 0,1 % – высшее.

Среди среднего и старшего комсостава – более 80 % лиц, имеющих низшее образование, и малограмотных²⁰. Т. е. 92 % сотрудников милиции РСФСР и 89 % сотрудников уголовного розыска не имели необходимой подготовки. Примерно такое же положение было и в союзных республиках.

Все это затрудняло обучение. Времени, отведенного для этого, явно не хватало. Но и сложность задач, поставленных перед милицией, специфика деятельности, развитие социальной инфраструктуры требовали специальной профессиональной подготовки сотрудников. А здесь картина была такая: милицескую школу комсостава окончили: среди старшего комсостава – 1,6 %, среднего – 4,5 %, младшего – 2,7 %²¹.

Принимая во внимание важность проблемы, НКВД берет под контроль вопрос о подготовке кадров. В отчетах о деятельности НКВД появляется раздел, касающийся уровня образования личного состава. Анализ сведений, содержащихся в этих отчетах, обнаруживает положительную динамику показателей. На это, конечно, потребовалось много времени и труда²².

Однако время и жизнь не стояли на месте. Индустриализация страны, коллективизация сельского хозяйства снова выдвинули новые требования к подготовке кадров, в т. ч. милицеских. На это обратил внимание Всероссийский съезд начальников административных отделов губернских и областных исполкомов, состоявшийся в январе 1925 г. Съезд отметил необходимость создания школ областного, или краевого, масштаба в крупных центрах страны²³. Съезд акцентировал внимание на

том, что улучшение деятельности милиции напрямую связано с обучением и воспитанием кадров²⁴.

В течение последующих двух лет были созданы новые школы для подготовки младшего и среднего начсостава милиции в Москве, Ленинграде, Омске, Саратове и др.

Все школы милиции работали теперь под непосредственным учебно-методическим руководством отделов милиции НКВД союзных республик. Задачами отделов являлось комплектование школ, контроль за учебно-воспитательной работой, разработка инструкций по организации обучения. Вся жизнь школ тесным образом была связана с жизнью города, где располагалась школа, его партийными, профсоюзными и советскими органами.

К 1926 г. в целом сложились основные формы политико-воспитательной работы с личным составом школ. Это были собрания, лекции и доклады, беседы.

Было обращено внимание и на состав преподавателей. В их число старались привлекать лучших лекторов и пропагандистов. Среди них были ученые, преподаватели, имеющие педагогический опыт. Чуть более трети преподавателей имели высшее образование, более половины – среднее (в т. ч. военное). Около 40 % преподавателей имели педагогический стаж свыше 5 лет, 1/3 – до 5 лет. Остальные были начинающими преподавателями²⁵.

Развитию системы школ милиции в известной мере способствовали совещания начальников школ милиции, на которых обсуждались актуальные проблемы подготовки кадров, вырабатывались мероприятия по устранению имеющихся недостатков.

Несмотря на очевидные успехи в деле организации профессиональной подготовки кадров милиции, проблемы все-таки оставались и появлялись новые.

В ряде краев и областей действовали школы младшего командного состава милиции, которые содержались за счет средств местного бюджета. А поскольку средств этих всегда не хватало, то финансирование школ было неустойчивым. И соответственно школы то открывались, то закрывались. В результате они не выполняли своего назначения²⁶. Выходом из сложившейся ситуации являлась централизация подготовки и расширение сети учебных заведений в крупных городах.

Проблемой было и то, что старший и высший комсостав милиции не был охвачен профессиональным обучением, а необходимость этого была очевидной²⁷.

Слабым звеном в учебном процессе школ было то, что недостаточно внимания уделялось практической стороне обучения. Слабость практической подготовки незамедлительно сказывалась на решении служебных

задач: допускались ошибки, затягивалось решение вопросов, что вызвало жалобы и нарекания к школам милиции.

Принимая это во внимание, ЦАУ НКВД разработало Инструкцию о проведении практики в школах младшего и среднего комсостава милиции (утверждена 06.06.1927). В ней определялась периодичность, сроки, порядок прохождения практики.

В документе подчеркивалась важность увязки преподавания теоретических дисциплин с милицейской практикой²⁸.

Следующий шаг по совершенствованию подготовки комсостава милиции был связан с обследованием деятельности милиции и уголовного розыска, которое было проведено НК РКИ СССР в первом полугодии 1928 г. При обсуждении результатов проверки ЦКК ВКП(б) и коллегия НК РКИ СССР в своем постановлении определили необходимость дальнейшего расширения школ и курсов по подготовке – переподготовке сотрудников милиции и уголовного розыска²⁹.

На состоявшемся в том же году ежегодном совещании начальников школ страны было определено, что перед ними следует ставить новые, соответствующие времени задачи: готовить не только специалистов того или иного дела, но, главным образом, администраторов с широким политическим и культурным кругозором общественника³⁰.

Соответственно этому в июле 1929 г. СНК РСФСР постановил: открыть в Москве Высшие курсы усовершенствования старшего начальствующего состава милиции на 100 чел. ежегодно. Обучение длилось 6 месяцев, на отделении исправительно-трудовых учреждений – полтора года. 8 июля 1929 г. курсы были открыты. С этого времени началась история Академии управления МВД России³¹. Означенные курсы были первым и единственным центральным учебным заведением НКВД СССР.

Направлялись сюда лица, положительно проявившие себя на практической работе и способные по окончании учебы быть руководителями и воспитателями подчиненных и заслуживающие продвижения по службе.

Выпускники курсов, наиболее подготовленные, рекомендовались на преподавательскую работу в школу милиции. Это, конечно, способствовало повышению качества подготовки курсантов. Наиболее успешных в учении могли рекомендовать в аспирантуру, которая вводилась в школах милиции³².

Повышение образовательного уровня курсантов способствовало успешной практической деятельности.

Однако задача подготовки кадров пока не была решена в полном объеме. Во-первых, сотрудники милиции имели довольно низкую зарплату, и это приводило к тому, что, окончив школу, а иногда и раньше этого, сотрудники увольнялись. Школы не успевали готовить новые кадры.

В 1928–1930 гг. были предприняты меры по улучшению материального положения сотрудников, что стабилизировало кадровую ситуацию и деятельности школ. В этот период система подготовки совершенствовалась, расширялась, переходя на качественно новый уровень.

¹ Вестник НКВД. 1918. № 11. С. 4.

² Власть советов. 1918. № 29. С. 31.

³ Отчет о деятельности НКВД за 1 полугодие за 1921 г. и краткий обзор развития НКВД с 1917 по 1921 гг. М., 1921. С. 36.

⁴ Год работы. Сб. отчетов о деятельности Кубанско-Черноморского обл. исполкома Совета рабочих, крестьянских, казачьих, горских депутатов и его отделов за время с января по декабрь 1921 г. ко 2-му областному съезду Советов Краснодара. Управление милиции, 1921. С. 14.

⁵ ГАРФ. Ф. Р-393. Оп. 13. Д. 16. Л. 105-107; Ф. Р-393. Оп. 4. Д. 121. Л. 13; Д. 73. Л. 6–7, 14; Оп. 26. Д. 1. Л. 47.

⁶ ГАРФ. Ф. Р-393. Оп. 84. Д. 24. Л. 18.

⁷ ГАРФ. Ф. Р-6. Оп. 1. Д. 152. Л. 51.

⁸ СУ РСФСР. 1919. № 13. Ст. 133.

⁹ Власть Советов. 1919. № 8–9. С. 10.

¹⁰ Там же.

¹¹ СУ РСФСР. 1920. № 79. Ст. 371.

¹² СУ РСФСР. 1922. № 33. Ст. 386.

¹³ ГАРФ. Ф. Р-393. Оп. 84. Д. 24. Л. 18.

¹⁴ Там же. Оп. 13. Д. 16. Л. 104.

¹⁵ Там же. Оп. 26. Д. 20 б. Л. 241.

¹⁶ Власть Советов. 1922. № 3. С. 63.

¹⁷ ГАРФ. Ф. Р-393. Оп. 26. Д. 20 б. Л. 241.

¹⁸ Там же. Оп. 39. Д. 48. Л. 33–34.

¹⁹ Рабоче-крестьянская милиция. 1923. № 11. С. 9.

²⁰ Статистический обзор деятельности местных административных органов НКВД РСФСР. Вып. 2. М., 1925. С. 84.

²¹ Там же.

²² Статистический обзор деятельности местных административных органов НКВД РСФСР. В. 1. М., 1924. С. 64; В. 2. М., 1924. С. 46; В. 3 М., 1925. С. 41–42; В. 4–5. М., 1925. С. 82; В. 10. М., 1928. С. 13–14.

²³ Резолюции и постановления Всероссийского съезда начальников губернских и областных административных отделов и начальников подотделов уголовного розыска. М., 1925. С. 2.

²⁴ Всероссийский съезд начальников губернских административных отделов и начальников подотделов уголовного розыска. М., 1928. С. 136.

²⁵ Административный вестник. 1925. № 3. С. 47.

²⁶ ГАРФ. Ф. Р-393. Оп. 72. Д. 38. Л. 17.

²⁷ Там же. Оп. 72. Д. 37. Л. 227.

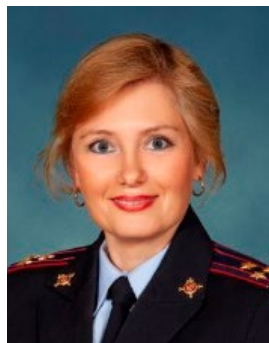
²⁸ Там же. Д. 33. Л. 57.

²⁹ Административный вестник. 1928. № 7. С. 2.

³⁰ Циркуляр НКВД РСФСР № 311 от 19 сентября 1929 г. «Об укомплектовании курсов усовершенствования старшего начсостава адм.аппарата».

³¹ Административный вестник. 1928. № 6. С. 19.

³² ГАРФ. Ф. Р-393. Оп. 79. Д. 16. Л. 271.



О. М. БОЕВА,
*доцент кафедры психологии,
педагогике и организации работы с кадрами
Академии управления МВД России,
кандидат педагогических наук
E-mail: omboeva@bk.ru*

Политико-просветительная деятельность в советской милиции

Основное внимание в статье уделено вопросу политико-воспитательной и просветительной деятельности в милиции; рассматриваются профессиональные требования и этические установки, которыми предписывалось руководствоваться служителям правопорядка в советское время. Представленные в статье факты и подходы к оценке исторических событий могут быть использованы и учтены на современном этапе развития ОВД.

Советская милиция, нравственность, закон, профессиональные требования, этические установки, воспитание, парадигмальный подход.

Воспитание в любом обществе всегда имеет конкретно-исторический характер, оно взаимосвязано с социально-экономическим, политическим, духовно-нравственным и культурным состоянием общества. Несмотря на 300-летний период со дня создания полиции в России, требования к полицейским, их духовно-нравственным качествам остаются неизменными. «Результативность воспитания определяется не только тем, как оно обеспечивает усвоение человеком самобытных культурных ценностей

и социального опыта, но также готовностью... к сознательной активности, т. е. способности к самовоспитанию и саморазвитию. Активная всесторонне развитая личность – главный ресурс дальнейшего развития общества, государства и его аппарата – ОВД»¹.

Исторические источники: присяги, инструкции и другие ведомственные документы дореволюционного периода свидетельствуют, что исполнение профессиональных обязанностей полицейского требовало высоких нравственных качеств, основанных на духовности, среди которых: беззаветная преданность интересам государства; личная честность и порядочность; вежливость и доброжелательность, отзывчивость в общении с населением. Наличие этих нравственных качеств традиционно рассматривалось как основа профессиональной пригодности полицейского в России.

Предложенная Н. Н. Ярошенко периодизация и парадигмальный подход к изучению социально-культурных процессов в России показывают, что воспитание культуры и организация досуга населения России, и в т. ч. стражей правопорядка в конце XIX – первой трети XX в., носили, скорее, характер частной инициативы, «выросшей в деятельности организаций местного самоуправления, земств России»². В теоретическом научном плане «еще не было определенности в том, какие данные необходимо привлечь из имеющегося научного знания педагогики, психологии, социологии»³. Культурное просвещение и воспитание осуществлялось в рамках традиционных педагогических концепций.

С приходом к власти Временного правительства прекратили свое существование полиция, жандармерия и охранные отделения, 6 марта 1917 г. принято постановление о ликвидации Отдельного корпуса жандармов, а уже 10 марта упразднен Департамент полиции и провозглашена замена полиции народной милицией с выборным начальством. Полицейские, которые по определению преданно служили «вере, царю и отечеству» и составляли одну из главных опор Российской империи, были объявлены «царскими сатрапами».

В первые годы советской власти существовал большой некомплект кадров в органах народной, а затем рабоче-крестьянской милиции.

По свидетельству исторических источников, в годы гражданской войны произошло значительное ухудшение деятельности милиции по охране общественного порядка. Причинами стали: гигантская миграция населения; повсеместные боевые действия

на огромной территории России; безработица; массовая беспризорность несовершеннолетних и т.д.

В советской России ВЦИК и СНК РСФСР ввели для работников милиции льготы в области народного образования, внесли предложение о снижении квартплаты и ежегодном выделении средств на строительство жилых домов и общежитий. На фоне позитивных изменений повышались и требования к внеслужебному поведению работников милиции. Категорически запрещалось в форменном обмундировании посещать не по служебной надобности питейные заведения и тем более распивать спиртные напитки в общественных местах.

Деятельность милиции в 30-е гг. XX в. осуществлялась в контексте развития нашего государства. В тот период в стране была создана определенная система общественных отношений, которая соответствовала господствующей идеологии. Милиция входила в структуру НКВД и осуществляла часть его функций, поэтому в качестве основных задач были: общее увеличение численности милиции, очищение ее от «классово чуждых элементов». Коммунистическая партия играла главную роль в формировании кадрового состава. В период построения социалистического общества одним из принципов кадровой политики стала военизация: введение единоначалия, дисциплинарного устава, аттестации, установление специальных званий и форменного обмундирования. В органах правопорядка в указанное время проводился курс на идеологизацию кадровой политики. Это проявлялось в том, что такие критерии, как образование, профподготовка, опыт и стаж, а также личные качества были менее значимы, чем политическая благонадежность и беспрекословное выполнение поставленных задач. Монополизация государственной власти партийным аппаратом предусматривала идеологическое и политико-воспитательное воздействие партии на сотрудников. Такие функции выполняли политотделы, партийные и комсомольские организации. Нельзя не отметить и положительные результаты: крепла дисциплина и ответственность милиционеров за выполнение служебного долга.

С 1917 по 1931 г. была сформирована «особая система политико-просветительной работы», которая заключалась в «координации связей между теми многочисленными ведомствами и организациями, которые ее проводили (Наркомпрос, профсоюзы, Красная Армия, Коммунистический союз молодежи)». Вся политико-просветительная работа подвергалась централизации и, одновременно, она бралась под пристальный государственный контроль⁴. Парадигму частной инициативы сменила создаваемая

на марксистской философской основе парадигма педагогического воздействия. В ведении созданного в 1920 г. Главполитпросвета, «находились не только учреждения и организации (клубы, избы-читальни, народные дома, библиотеки...), реализующие культурно-воспитательную работу на местах, но и совпартшколы, комвузы, коммунистические университеты и другие учебные заведения...»⁵.

Вместе с тем советская милиция заимствовала у дореволюционной полиции, во-первых, накопленный опыт борьбы с преступностью и, во-вторых, многие нравственные начала полицейской службы. С момента возникновения милиции были узаконены требования вежливого и внимательного отношения к гражданам. В ведомственных нормативных документах этого периода четко обозначалось, что грубость, хамство, бестактность, черствость, превышение власти несовместимы со службой в рядах советской милиции. Работник милиции в любой ситуации должен вести себя вежливо, корректно, милосердно, и его действия наряду со строгостью и решительностью должны быть всегда справедливыми и понятными населению. В 1922 г. наркомом внутренних дел был издан приказ «О вежливом обращении с народонаселением», в котором было четко обозначено нравственное взаимодействие милиции и общества. «Милиционер, поставленный блюсти общественную нравственность, – говорится в нем, – сам должен быть нравственно безупречным»⁶. В связи с этим большое внимание уделяется общему образованию и профессиональной подготовке, а также повышению уровня культуры работников милиции. Создаются школы и курсы, клубы, библиотеки и читальни. «К концу 1930 г. при органах милиции РСФСР насчитывалось 447 библиотек, 246 читален и 96 клубов»⁷. «Центрами политической и культурно-воспитательной работы стали возникшие еще в 20-е годы красные столы и ленинские уголки. Они образовывались во всех органах и подразделениях милиции со штатом более 25 человек...»⁸.

В 1930-е гг. с появлением дворцов и домов культуры получает широкий размах массовая художественная самодеятельность. Эти государственные тенденции находили свое отражение и в советской милиции. Милиционеры активно привлекались к повышению культурного и образовательного уровня путем получения образования и участия в политико-просветительных мероприятиях, которые носили, прежде всего, агитационный идеологический характер.

В целях последовательного формирования профессиональных и нравственных качеств, необходимых работникам милиции, в 1931 г. были образованы политотделы и политинспекции,

на которые возлагалось проведение партийной, политико-воспитательной и культурно-просветительной работы с личным составом. «Главный философско-мировоззренческий лейтмотив педагогической теории того времени – воспитание гражданской активности, самостоятельности личности... Гармоничность и всесторонность воспитания... становятся базовыми для обоснования прикладных аспектов педагогики»⁹. В работах видного ученого-педагога того времени Е. Н. Медынского активно прослеживается идея о «внутриличностной природе саморазвития человека. Основные идеи самовоспитания, самопонижения, саморазвития человека базируются на активности духовно-нравственных, духовно-творческих структур личности»¹⁰.

«Воспитательная деятельность политаппарата давала определенные положительные результаты: в органах внутренних дел крепла дисциплина и ответственное отношение к служебному долгу, что, в конечном счете, положительно сказывалось на результатах оперативно-служебной деятельности»¹¹.

Нельзя не сказать о том большом вкладе, который внесла милиция в защиту нашего Отечества в годы Великой Отечественной войны 1941–1945 гг. Даже в этот период тяжелейших испытаний нравственные требования к служащим в милиции не отступали на второй план. В одной ленинградской газете от 8 апреля 1943 г. была напечатана передовая статья «Каким должен быть работник милиции». В ней говорилось: «В нашем милицейском работнике должно сочетаться: высокая бдительность, политическая острота в работе, находчивость, подтянутость, опрятный внешний вид»¹². В то время город находился в жесткой блокаде, но газета напоминала о необходимости быть культурными, вежливыми, подтянутыми и внешне опрятными.

Периоду послевоенного восстановления народного хозяйства, мобилизации общества на строительство коммунизма вполне соответствовали лозунги и идеи пролетарской культуры как культуры трудовой, массовой, коллективистской, происходящей из материалистического понимания истории и, соответственно, классовой.

Требования к профессиональным и нравственным качествам сотрудников правоохранительных органов периодически находили отражение в соответствующих документах, как, например, в приказе МВД СССР № 235 1969 г. «О вежливом и внимательном обращении с гражданами».

Принятый 18 апреля 1991 г. Закон РСФСР «О милиции» № 1026-1¹³ закрепил требования приказа о вежливом, культурном и внимательном обращении с гражданами.

С 1990-х гг. на смену парадигме педагогического воздействия приходит парадигма социальной активности личности в социально-культурной сфере. В это время происходит процесс трансформации российского общества, сопровождающийся изменением роли государства и переноса многих социально-культурных задач на возрастающую активность и ответственность самих граждан, а также организаций и объединений¹⁴.

В 1992 г. утверждается «Концепция перестройки системы идейно-нравственного и культурно-эстетического воспитания личного состава ОВД Российской Федерации», в которой содержится требование радикального изменения отношения к нравственному и культурному воспитанию. Затем в 1993 г. последовало принятие «Кодекса чести рядового и начальствующего состава ОВД Российской Федерации»¹⁵. Кодекс состоял из 12 статей, в которых были определены нравственные обязательства и этические нормы поведения сотрудника ОВД.

Каким должен быть российский полицейский XXI в.? Каковы пути противостояния современным вызовам и угрозам? Как формировать и развивать нравственные качества сотрудников ОВД и поддерживать их морально-психологическое состояние? Эти актуальные вопросы часто являются предметом обсуждения на научных форумах, проходящих в организациях, учреждениях и органах МВД России¹⁶. И, как правило, лейтмотивом дискуссий выступает предложение о возможностях воспитания сотрудников с помощью культуры. Опираясь на советский опыт создания спектаклей, кинофильмов, книг, плакатов, брошюр, пропагандирующих образ честного, доброго, порядочного, бесстрашного сотрудника органов правопорядка, готового в любую минуту прийти на помощь людям, необходимо шире использовать возможности учреждений культуры, творческих союзов, общественных организаций в деле нравственного воспитания. Образ защитника в погонах, собранный из «Дяди Степы», Анискина, Жеглова, привлек в свое время на службу многих молодых талантливых и образованных людей и способствовал установлению доверия общества к органам внутренних дел.

¹ Основы организации воспитательной работы с личным составом в органах внутренних дел: учеб. пособие / под общ. ред. докт. педагог. наук, докт. юрид. наук, проф. В. Я. Кикотя. М.: ЦОКР МВД РФ, 2008. С. 24.

² Ярошенко Н. Н. История и методология социально-культурной деятельности: учебник. М.: МГУКИ, 2007. С. 264.

³ Там же. С. 116.

⁴ Ярошенко Н. Н. История и методология... С. 171.

⁵ Там же. С. 120.

⁶ Этика сотрудников правоохранительных органов. С. 157.

⁷ Профессиональная этика и служебный этикет: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальностям «Юриспруденция», «Правоохранительная деятельность» / [В. Я. Кикоть и др.]; под ред. В. Я. Кикотя. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012. С. 186.

⁸ Органы и войска МВД России. Краткий исторический очерк / Объединенная редакция МВД России, 1996. С. 254.

⁹ Ярошенко Н. Н. История и методология... С. 194–195.

¹⁰ Там же. С. 196.

¹¹ Органы и войска МВД России. Краткий исторический очерк / Объединенная редакция МВД России, 1996. С. 255.

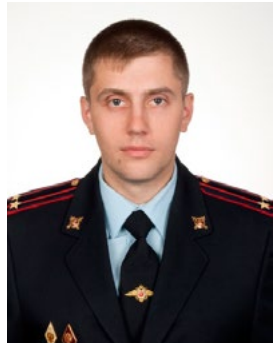
¹² Профессиональная этика и служебный этикет: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальностям «Юриспруденция», «Правоохранительная деятельность» / [В. Я. Кикоть и др.]; под ред. В. Я. Кикотя. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012. С. 188.

¹³ Закон РСФСР от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 «О милиции». Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 16. С. 503.

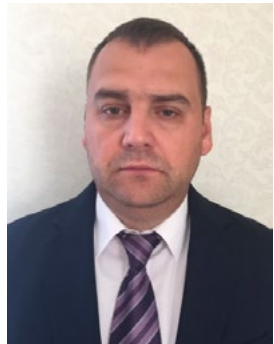
¹⁴ Ярошенко Н. Н. История и методология... С. 263.

¹⁵ Приказ МВД России от 19 ноября 1993 г. № 501 «Об объявлении решения коллегии МВД России от 29 октября 1993 г. № 5 км/1».

¹⁶ Олишевский Д. Современные подходы к формированию морально-психологических качеств российского полицейского // Вестник кадровой политики МВД России. 2011. № 2 (14). С. 2–3.



А. А. БОК,
*начальник отделения научно-исследовательского центра
Академии управления МВД России,
кандидат экономических наук
E-mail: s9500@mail.ru*



О. А. КИСЛЫЙ,
*кандидат педагогических наук,
преподаватель Университета «СИНЕРГИЯ»
E-mail: razboiniki@yandex.ru*

Советский уголовный розыск: история становления и развития

В статье рассматривается последовательное усовершенствование службы – от уголовного сыска до современного уголовного розыска, первоначальное реформирование, закрепление нормативными правовыми актами.

Подразделения уголовного розыска органов внутренних дел, милиция, полиция, преступления.

На протяжении веков любому, даже самому преуспевающему в социально-экономическом и политическом аспектах государству не обойтись без помощи специального органа, занимающегося борьбой с уголовной преступностью. Возникнув вместе с государством, такой орган одновременно с ним развивается, совершенствуя свою систему и методы работы. Впервые правовые нормы данного вида деятельности сформулированы в XI в. в Русской Правде¹, но только в XVI–XVII вв. сформировалась профессиональная структура, способная осуществлять борьбу с уголовной преступностью получившая название «уголовный сыск»². Эта структура на протяжении трехсот лет функционировала в Российской империи до февраля 1917 г., заложив при этом основы для развития в XX в. в СССР уголовного розыска и его модернизации уже в XXI в. в Российской Федерации.

В 1864 г. был принят Устав уголовного судопроизводства³, регламентирующий порядок уголовного сыска. В нем, в частности, предусматривалось, что все нужные сведения собираются посредством розысков, словесными расспросами и негласным наблюдением. Следует отметить, что в тот период времени уголовный сыск осуществлялся судебными следователями и различными чинами полиции. И только в 1866 г. эти функции были переданы в сыскные отделения, образованные в дальнейшем во всех губернских городах Российской империи. На их сотрудников – сыщиков возлагались задачи по ведению дознания о совершенных преступлениях: сбору доказательств, поиску лиц, причастных к совершению преступления. Главное – ведение агентурной работы в среде уголовной преступности, от ее качества зависели и результаты работы сыщика. Кроме того, на сыщиков возлагались обязанности по ведению оперативно-справочных и дактилоскопических картотек. Структурно сыскные отделения по «вертикали» входили в подчинение Департамента полиции МВД Российской империи, а по «горизонтали» – в состав полицейских участков губернских городов. О сыщиках ходили легенды, и не даром, ведь они имели высочайший профессионализм, проявляли мужество, смекалку и находчивость в борьбе с уголовной преступностью. Недаром преступники называли их «легавые» не только за опознавательный знак «Бегущая легавая собака» на лацкане пиджака, но и за своеобразный «нюх», позволяющий обнаруживать, отслеживать и задерживать преступников, что достигалось за счет детального изучения нравов, тради-

ций, законов и обычаев уголовного мира. Зачастую сленг и поведение сыщиков мало чем отличались от принятых в уголовном мире. Это помогало понять им психологию преступников, быстрее найти с ними общий язык, прогнозировать их поведение. Особенностью работы сыщиков, отличавшей ее от зарубежных коллег, являлись решительность и напор, с которыми они действовали в ходе задержания, а порой и ликвидации как отдельных особо опасных преступников, так и уголовных группировок. Трусость, нерешительность, неоказание помощи коллегам считались неприемлемыми и служили основанием для увольнения. Государственная дума Российской империи 6 июля 1908 г. приняла Закон «Об организации сыскных частей», по которому уголовный сыск стал самостоятельной функцией правоохранительных органов государства, а 10 августа 1910 г. МВД Российской империи издало Инструкцию членам сыскных отделений, на основании этих документов была окончательно сформирована структура и методы работы сыскных частей. Однако все усилия государственных органов Российской империи не смогли предотвратить Февральскую революцию 1917 г., а последующие события октября 1917 г. кардинально повлияли на их дальнейшее развитие и функционирование⁴.

К середине 1918 г. руководству нового государства стало ясно, что кавалерийскими методами решить проблему борьбы с уголовной преступностью невозможно. Необходимо формирование специализированных подразделений на всей территории, и 5 октября 1918 г. постановлением коллегии Народного комиссариата внутренних дел РСФСР в составе Главного управления милиции было организовано Центральное управление уголовного розыска. К сентябрю 1919 г. подразделения уголовного розыска функционировали уже в 62 городах, при них сформировались первые научно-технические подразделения: кабинет судебной экспертизы, регистрационное бюро и дактилоскопическое бюро. С 1922 г. уголовный розыск являлся самостоятельной службой ОВД, а с августа 1923 г. общее руководство уголовным розыском осуществлял Отдел уголовного розыска Центрального административного управления НКВД РСФСР.

В 1928 г. в соответствии с новой Инструкцией в аппаратах УР введен линейный принцип работы и сформирована новая структура подразделений. В мае 1931 г. УР включен в состав органов милиции. В 1937 г. одно из направлений работы – борьба с хищениями государственной и общественной собственности и спекуляция – было оформлено как самостоятельное. В результате появилась Служба по борьбе с хищениями социалистической собственности (БХСС)⁵.

Работа по специализации аппаратов уголовного розыска в предвоенные годы дала положительные результаты: в 1940 г. значительно сократилось число краж, грабежей и вооруженных разбоев. Количество убийств снизилось наполовину, раскрываемость преступлений достигла 85,7 %⁶.

В годы Великой Отечественной войны сотрудники уголовного розыска воевали в рядах Красной Армии, партизанских отрядах и истребительных батальонах. Военная обстановка изменила характер уголовной преступности. Возродились уже забытые виды преступлений: вооруженные налеты на продовольственные магазины, склады и базы, кражи продуктов питания. Появились банды, занимавшиеся разграблением квартир эвакуированных либо призванных на фронт граждан. Кроме того, сотрудникам уголовного розыска приходилось заниматься поисками дезертиров, вражеских агентов и ракетчиков-сигнальщиков. После Великой Отечественной войны, в 1949 г., подразделения уголовного розыска, как и вся милиция СССР, были переданы в Министерство государственной безопасности СССР, а в 1950 г. Управление уголовного розыска было переименовано в Управление уголовного сыска, но через три года произошел обратный переход и возвращение прежнего названия. За последующие годы развитие уголовного розыска шло по восходящей линии. Накапливался опыт, расширялась научно-техническая база. В составе уголовного розыска были созданы подразделения по раскрытию преступлений прошлых лет, инспекция по делам несовершеннолетних и профилактическая служба. В 1973 г. сотрудники уголовного розыска впервые столкнулись с одним из первых в истории СССР случаев терроризма – с захватом самолета. Один из участников группы захвата преступников – капитан милиции А. И. Попрядухин указом Президиума Верховного Совета СССР был удостоен звания Героя Советского Союза⁷. С середины 1980-х гг. сотрудники уголовного розыска принимали участие в предотвращении и раскрытии преступлений, совершенных на почве межэтнических конфликтов на территории бывшего СССР.

В 1991 г. произошли изменения социально-экономических и политических условий в Российской Федерации, оказавшие большое влияние на оперативную обстановку. Получили широкое распространение «заказные» убийства, вымогательства, похищение людей, в т. ч. детей, с целью выкупа. Для физического устранения конкурентов стали применяться взрывчатые вещества, техническая оснащенность преступного мира достигла пределов, не снившихся и преступникам уже далекого прошлого. Однако, несмотря на это, сотрудники уголовного розыска провели не одну удачную операцию

по разгрому ряда организованных преступных группировок и аресту их лидеров. Так, в 1995 г. была разгромлена банда «Шкабары», на счету которой 42 убийства в различных регионах Российской Федерации, в т. ч. 5 в Москве и 6 в Московской области. Продолжается неустанная работа сотрудников уголовного розыска и в 2000-е гг.⁸ Сегодня, к сожалению, несмотря на более цивилизованный образ жизни, уголовный мир трансформируется в более изощренные преступные группировки, носящие международный характер. Так, сотрудники уголовного розыска МВД России совместно с криминальной полицией Брюсселя обезвредили две преступные группировки, которые в 1992–1995 гг. совершили 11 заказных убийств на территории Российской Федерации.

Краткий экскурс в историю и ее анализ позволяют сделать вывод о том, что специальный орган, занимающийся борьбой с уголовной преступностью вне зависимости от периода времени стоял на страже интересов общества при любом его государственном устройстве. Ежегодно 5 октября, отмечая свой профессиональный праздник, нынешнее поколение сотрудников уголовного розыска не должно забывать славных традиций, заложенных для них сотрудниками уголовного сыска, и тех, кто после лихолетья гражданской и Великой Отечественной войны создавал и на протяжении столет успешно развивал теорию и практику деятельности уголовного розыска, что позволяет ему сегодня занимать ведущее и достойное место в системе МВД России.

¹ Дьяконов М. А., Кивляцкий Е. А. Русская Правда, памятник древнерусского права // Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона: в 86 т. (82 т. и 4 доп.). СПб., 1890–1907.

² Сичинский Е. П. Уголовный сыск России в X – начале XX вв.: учебное пособие. Челябинск, 2002.

³ Судебные уставы, Высочайше утвержденные 20 ноября 1864 года, с разъяснением их по решениям Кассационных департаментов Правительствующего Сената. М.: изд. А. Е. Гарнака, 1869. 930 с.

⁴ Курицын В. М. История полиции России. М., 1998. Документ № 40.

⁵ Кислый О. А. От сыска – до уголовного розыска // Газета «Академические вести». М., 2015. № 10.

⁶ Министерство внутренних дел, 1902–2002: исторический очерк / под общей редакцией Министра внутренних дел Российской Федерации, генерал-полковника милиции Р. Г. Нургалиева; главный редактор Н. Ф. Самохвалов, ответственный редактор Ю. Н. Моруков. М.: Объединенная ред. МВД России, 2004. 647 с.

⁷ Герои огненных лет: Очерки о москвичах – Героях Советского Союза. Книга 8 / отв. ред. А. М. Сеницын. М: Московский рабочий, 1985. С. 684–689.

⁸ Ишук Я. Г. Условное осуждение: вчера, сегодня, завтра // История государства и права. 2017. № 15. С. 21–25.



Л. Ю. ВАРЕНЦОВА,

*доцент кафедры теории и истории государства и права
Нижегородской академии МВД России,
кандидат исторических наук, доцент
E-mail: l_varentsova.65@mail.ru*

Борьба со спекуляцией как одно из направлений деятельности милиции в СССР в годы Великой Отечественной войны (1941–1945 гг.)

В статье идет речь о борьбе со спекуляцией как одном из важнейших направлений деятельности милиции в годы Великой Отечественной войны. Наиболее важными источниками стали доклады НКВД по борьбе со спекуляцией за 1943–1945 гг. Доклады НКВД являются самым информационно насыщенным источником по теме данного исследования. В статье проанализирована специфика деятельности советской милиции в условиях кадрового голода, роста экономических преступлений в условиях военного времени. Особое внимание уделяется службе ОБХСС. Приведены ценные статистические сведения по борьбе со спекуляцией в годы Великой Отечественной войны. Названы органы милиции, добившиеся наилучших результатов в расследовании экономических преступлений в СССР в 1941–1945 гг.

Спекуляция, милиция, Великая Отечественная война, преступность.

Приказом НКВД СССР от 16 марта 1937 г. № 00118 в составе Главного управления милиции был создан отдел по борьбе с хищениями социалистической собственности и спекуляцией. В позапрошлом, 2017 г., исполнилось 80 лет со дня основания службы ОБХСС¹.

За это время произошло много перемен, трансформировались структура, названия службы, методы деятельности на различных этапах ее функционирования. На каждом из этапов была своя специфика и особенности борьбы с экономическими преступлениями.

Актуальность данной статьи заключается в изучении исторического опыта деятельности ОВД в особо сложных условиях военного времени. Цель настоящего исследования – проанализировать борьбу со спекуляцией как одно из направлений деятельности милиции в СССР в годы Великой Отечественной войны (1941–1945 гг.).

Научная новизна статьи определяется введением в научный оборот новых исторических источников, прежде всего архивных материалов – делопроизводственной неопубликованной документации, находящейся в фонде 9515 «Главное управление милиции МВД СССР» в Государственном архиве Российской Федерации (ГАРФ, г. Москва). Важнейшими являются следующие исторические источники: 1) «НКВД СССР. Главное управление милиции. Доклад о работе органов милиции по борьбе с расхищениями социалистической собственности и спекуляцией за 1943 г.»²; 2) «Министерство внутренних дел СССР. Доклад о работе органов милиции по борьбе с хищениями социалистической собственности и спекуляцией за 1944 г.»³; 3) «Министерство внутренних дел СССР. Доклад о работе органов милиции по борьбе с хищениями, разбазариванием социалистической собственности и спекуляцией за 1945 г.»⁴. За первые два года Великой Отечественной войны подобных отчетов нет.

Великая Отечественная война считается одним из главнейших событий в истории нашей страны в XX столетии. Война являлась серьезным испытанием для всего советского народа. 7 июля 1941 г. вышла директива НКВД СССР, в которой определялись задачи милиции на период военного времени. В период военных испытаний к сотрудникам ОВД предъявлялись жесткие требования. От них требовалась особая четкость в работе. Они обязывались бдительно охранять важные государственные объекты, колхозные поля, склады, зернохранилища, бороться со всеми видами преступности. Беспощадно разоблачались воры, спекулянты, расхитители социалистической собственности⁵. Преступления экономической направленности доминировали среди преступлений периода Великой Отечественной войны. В июне 1941 г. приблизительно 35 % из личного состава милиции оказалось мобилизованным на фронты⁶. На оставшихся в тылу сотрудников была возложена ответственность за правопорядок в СССР.

Охрана социалистической собственности, бережное расходование продуктов питания, товаров первой необходимости ставились под контроль Государственного комитета обороны, ЦК ВКП(б),

центральных комитетов республик, партийных организаций на местах⁷.

В годы Великой Отечественной войны сотрудники ОБХСС бережно охраняли народное богатство, боролись с расхитителями социалистической собственности, валютчиками, фальшивомонетчиками, способствовали укреплению экономической мощи СССР, вернули государству многие ценности, крупные суммы денег⁸. ОБХСС в годы Великой Отечественной войны входил в состав Главного управления милиции. Региональные подразделения службы не подверглись изменениям⁹. Весь военный период ОБХСС ГУМ НКВД СССР возглавлял комиссар милиции 3-го ранга Владимир Яковлевич Громилов (1940–1947 гг.)¹⁰.

Только в 1945 г. сотрудниками ОБХСС было изъято у преступников 148 530 957 руб. наличных денег, золота на сумму 154 170 руб., изделий из золота – 40,4 кг, 7 415 т продуктов, других продовольственных товаров на сумму 18 802 157 руб., промтоваров – на 126 608 773 руб.¹¹

В 1941–1945 гг. спекуляция и хищения мешали нормальному снабжению армии и населения продуктами и предметами первой необходимости. По указу Президиума Верховного Совета СССР от 22 июня 1941 г. «О военном положении» дела о спекуляции могли передаваться на рассмотрение военных трибуналов¹².

Под спекуляцией в виде промысла следует понимать такую систематическую деятельность по скупке и перепродаже товаров или предметов с целью наживы, которая является для виновного основным или дополнительным источником средств существования. Этот термин имеет два обязательных признака: систематичность действий и извлечение из спекулятивной деятельности постоянного дохода¹³.

Борьба со спекуляцией стала одним из важнейших направлений деятельности милиции в СССР в годы Великой Отечественной войны (1941–1945 гг.). Основное внимание органов милиции в обстановке военного времени было направлено на максимальное вскрытие спекулятивного подполья и каналов спекуляции в различных торгово-хозяйственных организациях¹⁴. Согласно «Докладу о работе органов милиции по борьбе с расхитителями социалистической собственности и спекуляцией за 1943 г.» в ряде городов СССР неплохо была организована работа по борьбе со спекуляцией (Сталинград, Москва, Тула, Горький, Ярославль, Иваново)¹⁵.

Многие отделы милиции продолжали вести борьбу со спекуляцией неудовлетворительно. К ним относятся органы милиции Азербайджанской и Таджикской ССР, Приморского и Алтайского краев, Вологодской, Иркутской, Курганской, Рязанской областей, Марийской и Мордовской АССР¹⁶.

В 1943 г. основное внимание уделялось увеличению агентурного аппарата по спекуляции в госторговле, потребительской кооперации, в ОРСах и объектах карточной системы, в пищевых предприятиях, в сельском хозяйстве, на предприятиях текстильной, легкой промышленности¹⁷. Существовавший агентурный аппарат вырос, а качественно улучшился еще недостаточно.

В 1943–1944 гг. органы милиции выполняли постановление Государственного комитета обороны от 22 января 1943 г. об усилении борьбы с расхищением и разбазариванием продовольственных и промышленных товаров и приказа НКВД СССР за № 00316 и от 13 февраля 1943 г. № 001020 от 22 июня 1943 г., значительным образом была увеличена агентура на обслуживаемых объектах¹⁸.

В «Докладе о работе органов милиции по борьбе с хищениями социалистической собственности и спекуляцией за 1944 г.» отмечено, что наиболее распространенными формами и методами спекуляции являлись: а) связи спекулянтов с работниками торговых, снабженческо-сбытовых и других организаций и использование их в качестве источников приобретения продовольственных и промышленных товаров для спекуляции; б) непосредственная спекуляция товарами и продуктами работниками этих организаций; в) деятельность кустарей, занимавшихся незаконным приобретением товаров и изготовлением различных изделий для продажи по спекулятивным ценам; г) скупка в сельскохозяйственных районах продуктов и перепродажа их по завышенным ценам в городах и рабочих центрах¹⁹.

Для беспрепятственного проезда по железным дорогам и провоза товаров, предназначенных для перепродажи, спекулянты использовали преступные связи с работниками железнодорожного транспорта, служебные и фиктивные командировки, работников предприятий и учреждений, различного рода поддельные документы (удостоверения, пропуска)²⁰. В 1944 г. проведено дел о спекуляции 23 579, по которым к ответственности привлечен 31 591 человек²¹.

Лучшими по борьбе со спекуляцией в 1944 г. являлись органы милиции Краснодарского края, Сталинградской области, Башкирской АССР, Узбекской ССР²². Недостаточно в 1944 г. в этом направлении была организована работа в Рязанской, Ивановской, Владимирской, Кировской, Пензенской областях, Алтайском крае, Мордовской АССР²³. После освобождения от немецкой оккупации территории Украины, Белоруссии, Молдавии, Литвы, Латвии, Карело-Финской ССР борьба со спекуляцией на этих территориях имела свою специфику. Там была допущена частная торговля, привлекались агенты из числа частных торговцев²⁴.

К концу Великой Отечественной войны количество агенты для борьбы со спекуляцией продолжало увеличиваться. Если на 1 января 1945 г. для этих целей имелось 34 133 человека, то к началу 1946 г. – 39 161 человек, т. е. число агентов выросло на 5028 человек, или на 14,7 %²⁵.

Размеры спекуляции к 1945 г. уменьшились. Наиболее распространенным методом спекуляции к концу войны являлась связь спекулянтов с работниками торговых, заготовительных, снабженческих и других организаций и использовании их в целях приобретения похищенных товаров для спекуляции²⁶. Например, в Ленинграде была арестована группа спекулянтов из 5 человек, которая систематически сбывала сливочное масло, консервы и другие продукты.

В «Докладе о работе органов милиции по борьбе с хищениями, разбазариванием социалистической собственности и спекуляцией за 1945 г.» указано, что спекулянты Орлов, Лукин и другие имели преступную связь с работниками отдела снабжения пересыльного пункта Ленинградского военного округа Курыкиным, Морозовым и Соловьевым, у которых скупали похищенные продукты для спекуляции²⁷. Всего ими было скуплено и перепродано 875 кг сливочного масла, 1 000 банок консервов, 15 кг чая. У участников преступной группы сотрудниками милиции было изъято 200 000 руб., других ценностей на сумму более 50 000 руб.²⁸

Широко распространились выезды спекулянтов в сельскохозяйственные районы для сбыта промышленных товаров и одновременной закупки сельскохозяйственных продуктов для реализации в городах и рабочих поселках.

Для проезда по железнодорожным путям спекулянты устанавливали преступные связи с работниками поездных бригад. В «Докладе о работе органов милиции по борьбе с хищениями, разбазариванием социалистической собственности и спекуляцией за 1945 г.» приведен следующий пример. В городе Кропоткин Краснодарского края была арестована группа спекулянтов из 11 человек, возглавлявшаяся инвалидом Великой Отечественной войны П. Кишиловым. Эта группа скупала в промышленных районах Ивановской и Владимирской областей в больших количествах мануфактурные товары. При содействии работников поездных бригад железнодорожного транспорта К. М. Чалой, Е. Л. Бочкаревой мануфактурные товары доставлялись в Краснодарский край и продавались по спекулятивным ценам. Одновременно спекулянты скупали в различных районах Краснодарского края масло, сало и другие сельхозпродукты, которые доставлялись для реализации в Иваново, Ковров, Владимир. Всего закупили и перепродали 10 000 метров мануфактуры и более 1 000 кг сельхоз-

продуктов. При аресте у спекулянтов изъято 293 000 руб., 216 м мануфактуры и большое количество сельхозпродуктов²⁹.

Согласно данным НКВД за 1945 г. отдельные представители министерств, предприятий, учреждений при выездах в служебные командировки скупали в больших количествах разные товары широкого потребления для реализации их по спекулятивным ценам. Например, в г. Сталинск Кемеровской области был арестован прибывший туда в командировку начальник планового отдела Спецстройтреста Министерства черной металлургии СССР М. С. Лученок, который привез с собой разной готовой одежды и других промтоваров на сумму 100 000 руб. Реализацию товаров он производил через местных спекулянтов Харькина, Малютина и др.³⁰

Установлено, что некоторые спекулянты имели связи с отдельными работниками управлений рынками, за взятки оказывавшими спекулянтам содействие в реализации на рынках сельхозпродуктов под видом колхозной торговли³¹.

Одним из источников снабжения спекулянтов товарами являлись кустари, занимавшиеся незаконной выработкой разных изделий из похищенного сырья и полуфабриката. Органами милиции было выявлено около 40 000 кустарей, занимавшихся незаконной выработкой разных изделий³². Например, Управлением милиции Московской области арестован бывший кустарь С. С. Алферов, дважды судимый, совершивший побег из мест заключения, проживавший в Московской области по документам на имя Киселева. Он организовал в Салтыковском районе Московской области нелегальную мастерскую по выработке кремней для зажигалок и спиралей к электроплитам, с использованием четырех наемных рабочих. У работников заводов «Серп и Молот», «Химкраска» скупал похищенные фосфор, бакелит, бертолетовую соль, цинковую пыль, хромированную проволоку и другие материалы. Алферовым было изготовлено более 10 000 000 штук кремней и 100 000 спиралей, которые реализовывались через спекулянтов, а также в магазинах и киосках. При аресте у Алферова сотрудниками милиции было изъято 296 000 руб., 700 000 кремней для зажигалок, 500 штук спиралей и более 3-х т сырья и полуфабрикатов³³.

В военное время стало распространенным такое общественное явление, как «мешочничество», вызванное сложностью в обеспечении населения продовольствием, ставшее одним из источников для спекуляции. «Мешочники» в огромных количествах концентрировались близ железнодорожных вокзалов, препятствовали нормальному движению поездов. Государственным комитетом обороны 25 сентября 1942 г. было принято постановление, согласно которому ОВД обязывались вести решительную борьбу с «мешочниками»³⁴. С этой

целью введен контроль за грузами, перевозившимися железнодорожным и водным транспортом. Гражданину было разрешено провозить груз не более 16 кг. В противном случае груз могли изъять и сдать в торговую организацию.

Нарушители установленных правил задерживались и привлекались к ответственности³⁵. В 1943 г. проблема борьбы с «мешочничеством» не была окончательно ликвидирована. «Мешочников» можно было встретить на товарных поездах Юго-Восточной, Казанской, Куйбышевской, Оренбургской, Московско-Рязанской железных дорог. Они мешали движению воинских эшелонов. В места скопления «мешочников» направлялись специальные милицейские отряды. Органами милиции арестовывались служащие железнодорожного и водного транспорта, вступавшие в сделки с «мешочниками»³⁶.

Несмотря на ограничение в проезде по железным дорогам, продолжало развиваться мешочничество. В 1944 г. транспортной милицией было снято с поездов 87 907 мешочников, у них изъято 4 460 т сельхозпродуктов. В 1945 г. снято 75 826 мешочников³⁷.

В больших размерах существовала мелкая спекуляция, вплоть до окончания Великой Отечественной войны. На каждом из городских рынков имелись простые рыночные спекулянты из числа стариков, инвалидов, несовершеннолетних.

Вследствие усиления агентурно-оперативной работы по борьбе со спекуляцией количество уголовных дел и вскрытых спекулятивных групп увеличивалось. В 1944 г. имелось 23 579 законченных уголовных дел, по которым привлечено 31 598 чел., в 1945 г. – 24 516 дел и 33 524 чел.³⁸ В отдельных городах и областях следствие по делам о спекуляции велось на низком уровне (Воронежская, Ивановская, Московская, Омская, Пензенская, Рязанская области, Москва, Ленинград)³⁹.

После окончания Великой Отечественной войны появились факты скупки у военнослужащих Красной Армии и членов их семей промтоваров и различных ценностей заграничного производства и реализации их на рынках по спекулятивным ценам⁴⁰.

В «Докладе о работе органов милиции по борьбе с хищениями, разбазариванием социалистической собственности и спекуляцией за 1945 г.» отмечалось, что «некомплект в штатах работников ОБХСС в городских отделах составлял 27 %, городских управлениях милиции – 24 %, в республиканских, краевых, областных аппаратах – 18,6 %, в городских отделениях милиции – 15 %»⁴¹.

Таким образом, нами достигнута поставленная в данном исследовании цель, проанализирована борьба со спекуляцией как одно из направлений деятельности милиции в СССР в годы Великой

Отечественной войны (1941–1945 гг.). В годы Великой Отечественной войны сотрудники внутренних дел внесли свой важнейший вклад в достижения победы над врагом. В сложнейших исторических условиях они обеспечивали правопорядок, пресекали различные виды преступлений. Исторический опыт деятельности ОВД в 1941–1945 гг. имеет огромное значение. Этот исторический опыт следует учитывать и максимально использовать в современных условиях по нескольким причинам.

Во-первых, в годы Великой Отечественной войны применялись такие законодательные акты, которые позволяли с большой эффективностью вести борьбу с экономическими преступлениями на территории огромной страны. Во-вторых, в СССР в период военных испытаний была высокая раскрываемость преступлений, которая возрастала год от года. В-третьих, Великая Отечественная война – это период деятельности советской милиции в экстремальных условиях, когда значительная часть сотрудников оказалась на фронтах, ощущалась нехватка кадров, с точки зрения сегодняшнего дня – это яркий пример для руководства МВД, каким образом можно рационально использовать силы сотрудников в экстремальных ситуациях.

¹ Становление и развитие подразделений экономической безопасности МВД России. Исторический очерк (посвящается 80-летию службы БХСС – БЭП – ЭбиПК): учебное издание / Л. Ю. Варенцова, Е. П. Колодеев, А. Н. Лушин, Д. В. Орлов, П. Е. Соборнов. Н. Новгород, 2017. С. 22.

² Государственный архив Российской Федерации (далее – ГАРФ). Ф. 9415. Оп. 5. Д. 91.

³ Там же. Д. 92.

⁴ Там же. Д. 93.

⁵ Хорошо работают // На страже. 1941. № 32 (412). С. 1.

⁶ Становление и развитие подразделений экономической безопасности МВД России. Исторический очерк... С. 30.

⁷ Советская милиция: история и современность: 1917–1987. М., 1987. С. 70.

⁸ Становление и развитие подразделений экономической безопасности МВД России. Исторический очерк... С. 51.

⁹ Постников С. В. Указ. соч. С. 263.

¹⁰ Становление и развитие подразделений экономической безопасности МВД России. Исторический очерк... С. 33.

¹¹ ГАРФ. Ф. 9415. Оп. 5. Д. 93. Л. 25.

¹² О военном положении (Указ Президиума Верховного Совета СССР) (1941 г., июня 22) // Хрестоматия по истории государства и права России: учеб. пособие / сост. Ю. П. Титов. М., 2010. С. 379.

¹³ Колосова В. И., Суховерхий В. Л., Михолап Г. Д. Эффективные меры борьбы со спекуляцией. Горький, 1977. С. 27.

¹⁴ ГАРФ. Ф. 9415. Оп. 5. Д. 91. Л. 4.

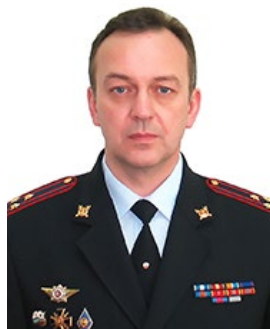
¹⁵ Там же. Л. 10.

¹⁶ Там же. Л. 31.

¹⁷ Там же. Л. 7.

¹⁸ Там же. Д. 93. Л. 4.

- ¹⁹ Там же. Д. 92. Л. 8.
²⁰ Там же.
²¹ Там же. Л. 9.
²² Там же.
²³ Там же.
²⁴ Там же.
²⁵ Там же. Д. 93. Л. 9.
²⁶ Там же. Л. 25–26.
²⁷ Там же. Л. 26.
²⁸ Там же.
²⁹ Там же. Л. 26–27.
³⁰ Там же. Л. 27.
³¹ Там же.
³² Там же. Л. 28.
³³ Там же. Л. 29.
³⁴ Афанасьев А. В., Галкин Ю. В. Указ. соч. С. 100.
³⁵ Там же.
³⁶ Советская милиция: история и современность: 1917–1987... С. 171.
³⁷ ГАРФ. Ф. 9415. Оп. 5. Д. 93. Л. 29.
³⁸ Там же. Л. 31.
³⁹ Там же. Л. 32.
⁴⁰ Там же. Л. 29.
⁴¹ Там же. Л. 4.



А. Ю. КЛИМОВ,

*главный научный сотрудник отдела по изучению проблем истории
МВД России научно-исследовательского центра Академии
управления МВД России, доктор исторических наук, доцент
E-mail: klimovandrey2008@rambler.ru*

Органы внутренних дел комитета членов Всероссийского Учредительного Собрания (КОМУЧ)

В представленной статье показаны причины и условия создания ОВД антибольшевистским правительством – Комитетом членов Всероссийского Учредительного Собрания. На основе анализа архивных документов описана структура, состав, порядок комплектования, основные задачи и направления работы, эффективность функционирования, законодательная база, характерные особенности, а также в какой временной период и на какой территории осуществлялась деятельность ОВД Правительства КОМУЧа.

Комитет членов Всероссийского Учредительного собрания, КОМУЧ, ведомство охраны государственного порядка, Российская Федеративная Демократическая Республика, Совет управляющих ведомствами, штаб охраны, органы внутренних дел, милиция.

Проведенные в 1917 г. выборы Учредительного собрания показали приоритетность социалистического пути развития России. Лидер партии эсеров В. М. Чернов считал, что именно крестьянский социализм является будущим России и не был согласен с В. И. Лениным, который основной упор делал на диктатуру пролетариата. Учредительное собрание как парламент не устраивало большевиков, т. к. большинство мест в этом парламенте принадлежало партии эсеров. Не устраивала их и роль оппозиции в Учредительном собрании. В результате Советы, где

преобладали большевики, были противопоставлены Учредительному собранию. На II Всероссийском съезде советов В. И. Ленин четко обозначил, что «Советы выше всяких парламентов, всяких учредительных собраний»¹.

Это заявление внесло раскол и в работу съезда, и в единство партии эсеров, левый блок которых поддержал резолюцию большевиков о приоритете Советов над Учредительным собранием. Правая фракция эсеров под руководством Чернова, вынуждена была покинуть съезд.

И хотя 5 января 1918 г. Учредительное собрание все же было открыто, уже 6 января Совет народных комиссаров принимает тезисы о роспуске Учредительного собрания, а 7 января эти тезисы декретом утверждает ВЦИК. На III съезде Советов рабочих и солдатских депутатов 10 января 1918 г. матрос Железняк докладывал, выступая с трибуны съезда, как было «разогнано» Учредительное собрание, пытавшееся определить демократическим путем дальнейшую судьбу и политическое развитие России.

Видимо, в тех условиях демократический путь развития был просто невозможен в силу как объективных, так и субъективных причин. Однако правые социалисты-революционеры во главе с В. М. Черновым считали и надеялись, что только социалистическое правительство, созданное Учредительным собранием, может рассчитывать на поддержку народных масс и будет в состоянии управлять внутривнутриполитической обстановкой в России и эффективно действовать на международной арене. По мнению правых эсеров, это было бы возможным только после свержения власти большевиков.

Центральный Комитет партии эсеров представил на заседании VIII Совета партии план установления новой власти, которая будет опираться на крестьян. Центром установления власти Учредительного собрания избрано Поволжье. Такое решение было принято потому, что, по мнению партии эсеров, именно там народные массы на тот момент находились в «предвосстанческом состоянии», более того, в этом регионе находились чехословацкие войска, на помощь которых тоже был расчет.

Поднятое чехословацким корпусом восстание позволило образовать антибольшевистское правительство в Самарской губернии. 8 июня 1918 г. члены Учредительного собрания во главе с В. К. Вольским объявили о переходе власти к Комитету членов Всероссийского Учредительного Собрания (КОМУЧ), который отдельными историками считается первым всероссийским антибольшевистским правительством, которое планировало создание Российской Федеративной Демократической Республики (РФДР). Из названия видно, что предполагалась республиканская форма правления, федеративная форма государственного

устройства и демократический государственный режим. Политический режим представляет из себя степень соответствия законодательно установленного государственного режима и той реальной действительности, существующей в политической системе государства, в тот или иной период времени. Как показала политическая история России, истинно демократический политический режим КОМУЧу создать не удалось. Это можно объяснить коротким промежутком времени существования РФДР, а также условиями гражданской войны, когда подлинная демократия в современном понимании не могла быть построена.

Сам Чернов в деятельности КОМУЧа не участвовал, однако на заседании Комитета 24 сентября 1918 г. принято решение «Впредь до возобновления работы Всероссийского Учредительного Собрания установить ежемесячную выдачу Председателю Всероссийского Учредительного собрания В. М. Чернову в счет содержания в размере 2 500 рублей»².

Комитет членов Всероссийского Учредительного Собрания представлял законодательную власть в РФДР. В самом начале своей деятельности в его первый состав входили пять членов Учредительного собрания – «И. Брушвит (от Самарской губ.), П. Климушкин (от Самарской губ.), Б. Фортунатов (от Самарской губ.), В. Вольский (от Тверской губ.) и И. Нестеров (от Минской губ.)»³. В дальнейшем, когда Комитет расширился за счет вступления в него прибывших в Самару других членов Учредительного Собрания, эту роль выполнял Президиум Комитета.

Исполнительная власть КОМУЧа принадлежала Совету управляющих ведомствами. В Государственном архиве Российской Федерации (ГАРФ) сохранились протоколы заседаний Совета управляющих ведомствами (фонд Р670 «Совет управляющих ведомствами Комитета членов Учредительного Собрания. Самара. Уфа. Троицк»). Согласно протоколам всего было создано 15 ведомств:

Ведомство охраны государственного порядка, управляющий Е. Ф. Роговский;

Ведомство внутренних дел, управляющий П. Д. Климушкин;

Военное ведомство, управляющий Н. А. Галкин;

Ведомство путей сообщения, управляющий И. П. Нестеров;

Ведомство юстиции, управляющий А. С. Былинкин;

Ведомство труда, управляющий И. М. Майский;

Ведомство государственного контроля, управляющий Г. А. Краснов;

Ведомство иностранных дел, управляющий М. И. Веденяпин;

Ведомство финансов, управляющий Д. Ф. Раков;

Ведомство торговли, управляющий А. А. Козырев;

Ведомство промышленности, управляющий В. Н. Филипповский;

Ведомство почт и телеграфов, управляющий В. Г. Подгурский;
Ведомство народного просвещения, управляющий Т.Т. Гребенщиков;
Ведомство земледелия, управляющий М. Н. Яковлев;
Ведомство продовольствия, управляющий В. И. Алмазов.

Председателем Совета был избран Евгений Францевич Роговский, он же возглавлял Ведомство охраны государственного порядка. Заместителем управляющего ведомством «назначен гр. Преображенский»⁴. Характеризуя Е. Ф. Роговского, меньшевик И. М. Майский, возглавлявший в правительстве ведомство труда, писал: «В эпоху Керенского он пробыл три недели в роли Петроградского градоначальника и после этого приобрел в партийных кругах репутацию «сильного человека». В Самаре его сделали председателем Совета управляющих ведомствами и дали заведовать государственной охраной. Председателем он оказался весьма посредственным, а государственной охраны совсем не сумел организовать»⁵.

Управляющий ведомством внутренних дел Прокопий Диомидович Климушкин, напротив, имел противоположную репутацию. Он родился в 1888 г. в селе Самаровка Николаевского уезда Самарской губернии в семье крестьянина. В молодые годы работал в поле, был и пастухом, и погонщиком скота. Тем не менее смог получить образование и стать учителем в сельской школе. В партию социалистов революционеров вступил в 1905 г., пропагандировал демократические идеи среди крестьян, входил в «летучую дружину» эсеров, был на нелегальном положении, подвергался аресту. На суде получил 12 лет каторги. Вышел по амнистии, когда А. Ф. Керенский в 1917 г. объявил ее для политических заключенных. Вернувшись в Самару, продолжил революционную деятельность, в 1918 г. вошел в состав Комитета членов Учредительного Собрания, т. к. обладал серьезным авторитетом у крестьян в Самарской губернии. Кроме управления ведомством внутренних дел, как член Комитета, П. Д. Климушкин курировал «управление всеми административными делами и органами охраны и самоуправлениями»⁶.

Совет управляющих ведомствами проводил заседания практически каждый день в самый активный период деятельности КОМУЧа – с июня по октябрь 1918 г. Изучая архивное дело (Ф. Р670. Оп. 1. Д. 1. «Журналы и выписки из журналов заседаний Совета управляющих ведомствами Комитета членов Всероссийского Учредительного Собрания»), нами установлено, что согласно сохранившимся протоколам заседаний Совета – 33,1 % рассматриваемых вопросов находились в ведении ведомства внутренних дел. Например, на заседании Совета управляющих ведомствами от 10 сентября 1918 г. из семи рассматриваемых вопросов по четырем докладчиком был управляющий ведомством внутренних дел П. Д. Климушкин⁷. Применяя научный метод – кон-

тент-анализ, нами исследованы все протоколы, повестки дня, журналы и выписки из журналов заседаний Совета управляющих ведомствами, всего 20 документов⁸. В результате гипотеза о ведомстве внутренних дел как самом активном участнике деятельности правительства КОМУЧа нашла свое подтверждение. Эффективность функционирования ведомства внутренних дел довольно высока, из 154 принятых правительством решений 51 подготавливалось, прорабатывалось и выносилось на рассмотрение ведомством внутренних дел. В качестве сравнения: этот же показатель, или количественная мера активности деятельности, для ведомства государственной охраны составила 8 исследуемых явлений, или 5,2 %. При проведении контент-анализа были точно соблюдены основные его принципы, а именно: принцип формализации, т. е. у нас имелась возможность точно фиксировать необходимые характеристики и принцип статистической значимости, т. к. элементы исследования встречаются с достаточной частотой. В результате репрезентативность полученного результата не вызывает сомнений.

В структуру ведомства внутренних дел входили: канцелярия общих дел, административно-распорядительный отдел, отдел земских и городских самоуправлений, отдел воинских повинностей, управление врачебно-санитарной частью, управление ветеринарной частью.

Анализ выносимых на заседание Совета управляющих ведомствами вопросов позволяет сделать вывод о направлениях деятельности ведомства. Во-первых, это организация местного самоуправления, например протокол заседания Совета от 3 сентября 1918 г., вопрос «Об утверждении Положения о временной объединенной организации земств и городов освобожденной России»⁹ или рассмотрение вопроса на заседании 10 сентября 1918 г. «Об ассигновании возвратной ссуды Симбирскому Губернскому земству в сумме 735-ти тыс. рублей»¹⁰. Во-вторых, это социальные вопросы, касающиеся как всего населения: вопрос «Об аннулировании декретов и распоряжений Советской власти по вопросу о взыскании и штрафах, наложенной той же властью»¹¹, так и отдельных категорий жителей, например бывших военных – «О применении закона от 25-го июля 1912 г. «О призрении воинских чинов и их семей»¹² или работников и служащих ведомства внутренних дел – вопрос «Об ассигновании в распоряжение управляющего ведомством внутренних дел 25 тысяч рублей для назначения пенсий и единовременных пособий лицам и агентам ведомства внутренних дел, погибшим или потерявшим трудоспособность при исполнении служебных обязанностей»¹³.

Пыталось ведомство внутренних дел решать проблемы бывших военнопленных. На заседании Совета 13 сентября 1918 г. П. Д. Климушкин просил выделить «кредит в размере 200 тысяч рублей на

оказание помощи военнопленным, возвращающимся из Германии и Австрии»¹⁴. Ввиду массового скопления в Самаре вернувшихся из плена русских воинов, которые остались «без определенных видов на жительство и общественной помощи»¹⁵, по инициативе ведомства внутренних дел и под его руководством 4 сентября 1918 г. проведено совещание с представителями Ведомства иностранных дел, Военного ведомства, Губернского земства и Союза инвалидов. На совещании было принято решение организовать на станции «Самара» центральный эвакуационный сортировочный пункт. Эвакуационный пункт выполнял следующие функции: легализовывал пленных путем выдачи им соответствующих документов, производил их сортировку и направлял больных и инвалидов в госпитали и патронаты, здоровых – на родину. На пункте бывшим российским пленным оказывалась первая амбулаторная помощь, организовывалось питание, нуждающимся предоставлялся временный приют с полным содержанием. Для работы эвакупункта Ведомством внутренних дел был организован коллектив из представителей ведомств «военного, внутренних дел, государственного контроля и союза инвалидов»¹⁶.

Решая проблему с большим количеством беженцев, на их нужды ведомство внутренних дел использовало кредит в размере 500 тыс. руб.¹⁷ Отстаивая необходимость этого кредита, управляющий Ведомством внутренних дел П. Д. Климушкин на Совете управляющих ведомствами докладывал: «...отчаянное положение, в котором очутились беженцы в связи с тоской по родным местам, вызвало среди них стихийное движение на запад. Движение достигло значительных размеров. Хвалынский, Сызрань, Самара, Казань перегружены беженцами, т. к. пропустить беженцев через фронтную полосу оказалось невозможным. Массы их скопились и скапливаются на станциях железной дороги и на пристанях, полуголодное существование под открытым небом привело к развитию среди них заразных заболеваний...»¹⁸. Ведомство внутренних дел принимало целый ряд необходимых мер, направленных на ликвидацию хаотичного движения беженцев. Как видим, социальная защита населения занимала приоритетное место в функционировании Ведомства внутренних дел.

Следующим немаловажным направлением деятельности являлось медицинское, санитарное и ветеринарное обеспечение населения. В частности, только на борьбу с холерой было потрачено 2 млн руб.¹⁹ Вопросы по ремонту домов, предоставлению гражданства, рассматриваемые на Совете, также представлял управляющий Ведомством внутренних дел. Даже по докладу П. Д. Климушкина на заседании Совета управляющих ведомствами от 22 августа 1918 г. определено отношение правительства к нахождению на государственной службе германских

и австрийских подданных, Совет постановил: «Принципиально принять запрещение пребывания на государственной службе подданных воюющих с Россией держав»²⁰.

Итак, спектр деятельности Ведомства внутренних дел Комитета членов Всероссийского Учредительного Собрания был чрезвычайно широк. Что касается охраны общественного порядка и борьбы с преступностью, то в компетенцию ведомства это не входило. В сложные моменты охрана города Самары находилась в ведении военного коменданта города, которому при необходимости подчиняли штаб охраны и милицию. Интересен тот факт, что при введении 12 сентября 1918 г. в Самаре комендантского часа выдача пропусков на «право прохода по улицам города после 9 часов вечера»²¹ предоставлялось «коменданту, штабу охраны, штабу Народной армии и Комитету членов учредительного собрания»²². Ведомство внутренних дел таким правом не обладало.

Единственное, что удалось обнаружить в архиве, – это доклад управляющего Ведомством внутренних дел с инициативой об организации партийных дружин, которые должны были привлекаться к охране общественного порядка в Самаре. На Совете было принято следующее решение: «Признать создание партийных дружин желательным при условии вхождения их в общие части государственной охраны с подчинением, подлежащим административным учреждениям и лицам»²³.

Важнейшим социальным институтом по реализации государственной политики в сфере внутренних дел являлся созданный КОМУЧем институт губернских и уездных уполномоченных.

Для укрепления власти Комитета на местах и претворения в жизнь законодательных инициатив назначались уездные уполномоченные, которые обладали значительными, а иногда чрезвычайными правами. Основными их задачами являлись: всемерное содействие формированию Народной армии, поддержание общественного порядка и безопасности, контроль за исполнением законных распоряжений гражданской и военной властей, принятие мер по восстановлению деятельности органов местного самоуправления, правительственных и общественных учреждений. В исключительных случаях уездный уполномоченный имел право выносить постановления о заключении под стражу лиц, деятельность которых представлялась угрожающей национальной обороне и общественной безопасности; кроме того, он мог не допускать и закрывать собрания и съезды, которые могли быть опасными для общественного порядка и спокойствия, мог издавать для своего района «обязательные постановления по предметам общественного благочиния, порядка и безопасности»²⁴. В этом как раз и проявлялся авторитаризм органов государственной власти комитета. Также в обязанности уездного уполномоченного входило «руководить и иметь ближайший

надзор за действиями милиции, устраняя от должности всех чинов милиции, несоответствующих своему назначению»²⁵.

Для выполнения указанных выше задач, решения вопросов местного управления и упорядочения хозяйственной жизни в уезде уездному уполномоченному предлагалось «образовывать совещательные органы, приглашая в состав их местных деятелей, зарекомендовавших себя деловой опытностью вне зависимости от партийной принадлежности»²⁶. Более того, для реализации чрезвычайных прав в распоряжении уездных уполномоченных находились конные отряды, на содержание которых Комитетом централизовано отпускались необходимые суммы денег²⁷. Структура конных отрядов была довольно проста: отряд состоял из ста стрелков, начальника отряда и его помощника. В соответствии со сметой на содержание конных отрядов при уездных уполномоченных Комитета членов Учредительного собрания²⁸ начальник отряда получал жалование 600 руб. в месяц, помощник начальника отряда – 500 руб. в месяц, каждый из ста стрелков – по 400 руб. По этой же смете на содержание конных отрядов при уполномоченных Самарского, Бузулукского, Бугурусланского, Бугульминского, Ставропольского и Николаевского уездов за три месяца израсходовано 739 800 руб. Деятельность конных отрядов была направлена на помощь уездной милиции и отличалась высокой эффективностью. Отрядам ставились следующие задачи: выявление большевиков, бывших советских служащих и бойцов Красной Армии, защита населения уездов от грабежей и разбоя, «ликвидация результатов большевистской агитации», борьба с уклоняющимися от военной службы, с дезертирами, а также содействие претворению в жизнь решений КОМУЧа²⁹.

Высшим представителем центральной власти Комитета членов Всероссийского Учредительного Собрания в пределах губернии считался Губернский уполномоченный. Круг его обязанностей и властных полномочий был еще шире. Ему «присваивалась вся полнота административной власти в пределах губернии»³⁰. Губернский уполномоченный в своих действиях руководствовался постановлениями, распоряжениями и указаниями Комитета членов Учредительного Собрания.

И хотя уездные уполномоченные состояли в непосредственном подчинении Комитета, они были обязаны в целях осуществления общегубернских задач согласовывать свои решения с Губернским уполномоченным, а при возникновении в их деятельности сомнений или затруднений обращаться к нему за указаниями. В тех случаях, когда распоряжения отдельных уездных уполномоченных противоречили одно другому или мешали выполнению постановлений губернского уполномоченного, он имел право приостанавливать действия уездных уполномоченных и выносить разрешение возникших проблем на заседания Комитета.

В случае необходимости срочного и оперативного управления одновременно несколькими уездами предусматривались должности окружных уполномоченных. Так, подпоручик Г. Т. Хрунин 2 июля 1918 г. приказом Комитета членов Учредительного Собрания был назначен «окружным уполномоченным на уезды Сызранский, Хвалынский, Вольский и Кузнецкий на правах губернского уполномоченного»³¹.

Не менее важной структурой в республике являлся штаб охраны. Штаб охраны был создан при Комитете членов Учредительного Собрания, обладал серьезными полномочиями в области организации правоохранительной деятельности, являлся координатором между законодательной властью, исполнительной, отделами милиции и государственной охраны Комитета, а также городскими и уездными управлениями милиции. Начальником штаба охраны 11 июня 1918 г. утвержден капитан Шереметинский³².

Штаб охраны в губернии организовывал розыскную деятельность, руководил штатом агентов по вопросам предупреждения и пресечения государственных преступлений, в основном в пределах губернии, и при необходимости согласовывал свои действия с аналогичными подразделениями других губерний или координировал работу с штабом охраны при Комитете членов Учредительного Собрания. Губернский штаб охраны имел право: «...на предварительное задержание всех лиц, заподозренных в совершении государственных и иных преступлений или «прикосновенных» к ним, а также лиц, заподозренных в принадлежности к «противозаконным сообществам»; «на производство обысков во всех без исключения помещениях и наложение ареста впредь до распоряжения соответствующего начальства на всякого рода имущество, указывающее на преступные действия или намерения заподозренных лиц»³³. Права и функции уездного штаба охраны были аналогичными и ограничивались пределами уезда.

Штабы охраны были созданы на всей территории, на которую распространялась юрисдикция Комитета членов Всероссийского Учредительного Собрания. Территория включала в себя Самарскую губернию, а также Уфимскую, Казанскую и Симбирскую губернии. Существовали губернские штабы охраны и находящиеся в их ведении городские и уездные. Губернские штабы охраны непосредственно подчинялись Губернским уполномоченным³⁴.

Милиция входила в структуру Ведомства охраны государственного порядка. Правовую основу деятельности милиции КОМУЧа составляло «положение о милиции, изданное Временным Правительством»³⁵. В Ведомстве охраны государственного порядка были созданы отделы милиции и государственной охраны во главе с заведу-

ющими, которые координировали деятельность милиции и государственной охраны на всей территории, управляемой правительством. К компетенции милиции относилось предупреждение и пресечение преступлений по охране безопасности и общественного порядка, тогда как преступления против государства на территории Российской Федеративной Демократической Республики были в ведении отдела государственной охраны.

В губерниях действовали городские и уездные управления милиции, которые в порядке подчиненности, кроме уездных уполномоченных, замыкались на соответствующие штабы охраны городов и уездов.

В качестве примера рассмотрим структуру управления Самарской городской милиции, начальником которой был поручик Новиков³⁶. Самара была разделена на пять участков, милицию каждого участка возглавлял начальник милиции участка. У него имелись старший и младший помощники. В каждом участке была своя канцелярия. Штаты милиционеров распределялись в зависимости от территориальных размеров участка и проживающего в нем населения. Так, в соответствии с приказом начальника Самарской городской милиции от 31 июля 1918 г. был объявлен список милиционеров участков с указанием личных номеров, в списке 4-го участка указан 41 милиционер, в списке милиционеров 5-го участка – 142 человека, милиционеров штаба городской милиции – 74. Всего в архивных списках числится 528 личных номеров, принадлежащих милиционерам всех пяти участков города Самары³⁷. Отдельной структурой в городскую милицию Самары входила Уголовная милиция. Штат уголовной милиции был небольшим, в нем числились: начальник уголовной милиции, помощник начальника, субинспектор и десять милиционеров уголовной милиции³⁸. Т. е. весь штат Самарской городской милиции не превышал 600 человек.

Начальники милиции участков и начальник Уголовной милиции непосредственно подчинялись начальнику Самарской городской милиции и обязаны были ежедневно представлять рапорт на его имя о всех преступлениях и происшествиях, случившихся за прошедшие сутки. Вот так выглядит выдержка из приказа по городской милиции, подписанного поручиком Новиковым: «...предлагаю всем начальникам участков и Уголовной милиции все рапорта о происшествиях и всю переписку по строевой части сдавать моему помощнику по строевой части лично во время утреннего рапорта для ускорения исполнений»³⁹.

Сам начальник милиции производил ежедневные письменные доклады обо всех преступлениях и происшествиях, зарегистрированных на участках и в Уголовной милиции, в штаб охраны города Самары. Например, за 26 июня 1918 г. в донесении указывается о трех случаях обнаружения оружия и боеприпасов, о двух случаях подброшенных

младенцев, об одном случае нарушения трамвайных правил, о задержании беглого из лагеря австрийского подданного, об одном случае ограбления и об одиннадцати заявлениях о краже личного имущества граждан⁴⁰. Всего нами проанализировано 25 донесений за июнь и июль 1918 г., обнаруженных в Государственном архиве Российской Федерации (Ф. Р675. Оп. 1. Д. 11. Л. 1-89.). В них отмечены такие виды преступлений и происшествий: незаконное хранение оружия – 8 случаев, побег из под стражи – 6, грабеж – 12, убийство – 4, разбой – 1, мошенничество – 2, фальшивомонетничество – 2, торговля без патента – 3, незаконная растрата денег – 2, антигосударственная агитация – 3, подбор младенцев – 7, нарушение трамвайных правил – 1, пожар – 2, самоубийство – 1, исчезновение человека – 1, задержание лиц без документов – 6, задержание бывших красноармейцев – 4, обнаружено неопознанных трупов – 10, даже зафиксирован 1 случай оскорбления милиционера. Но основным видом преступлений, с которым приходилось сталкиваться сотрудникам Самарской милиции, были кражи – за исследуемый период их зафиксировано 215 случаев, или 74,1 % от общего количества преступлений и происшествий. Т. е. кражи были основным видом преступлений в тот период в Самаре, с которым приходилось бороться самарской милиции. В основные обязанности милиции входило проведение дознания и розыск подозреваемых лиц. В конце каждого донесения в штаб охраны указывалось: «Дознание по вышеупомянутым делам производится. Меры к задержанию виновных приняты»⁴¹.

Все кадровые назначения от милиционера до начальника милиции участка или начальника Уголовной милиции производились начальником милиции города. Приказы по личному составу также направлялись для регистрации в штаб охраны города Самары.

По такому же принципу осуществляли деятельность городские управления милиции губернских и уездных городов КОМУЧа, а также уездные милицейские управления. Начальники управлений милиции губернских городов, уездных милицейских управлений и их помощники назначались приказами Комитета. Кстати, начальником уездного милицейского управления Самарской губернии 16 июня 1918 г. приказом Комитета № 27 был назначен прапорщик Катхе⁴² по представлению Самарской уездной земской управы.

Итак, городская милиция представляла собой городские милицейские управления с состоящими при них участками и канцелярией, а также Уголовной милицией. В состав Уголовной милиции входили так называемые «разведочные бюро»⁴³, предназначенные для оперативной работы. Уездная милиция состояла из уездных милицейских управлений с входящими в них канцеляриями и уездными участками милиции, а также волостной милицией.

Подразделения уездной и городской милиции комплектовались в основном за счет существовавших еще при Временном правительстве структур, продолжавших свою деятельность и при Советской власти. При этом частично менялся личный состав, увольнялись сторонники большевиков. Учитывая острый недостаток в кадрах, на службу в систему ОВД набирали добровольцев из числа призванных на военную службу. Для восполнения недостатка следователей правительство Комитета членов Учредительного Собрания привлекало к этой работе членов административных отделений окружных судов, а также административных судей⁴⁴. Такие решения были приняты на заседании Совета управляющих ведомствами 20 августа 1918 г., на котором рассматривались вопросы «О возложении на административных судей следственных действий (тоже)» и «О возложении на мировых судей обязанностей судебных следователей»⁴⁵. Это происходило по причине требования КОМУЧа ограничить прием на службу следователей, занимавших должности при Советской власти.

Характерной особенностью ОВД КОМУЧа являлось то, что для инспектирования и наблюдения за правильностью и законностью действий милиции в губерниях предусматривалась такая должность как инспектор милиции. 22 июня 1918 г. приказом Комитета № 48 на должность инспектора милиции по Самарской губернии был назначен Голубков Виктор Михайлович⁴⁶.

Деятельность Ведомства охраны государственного порядка вызывала множество нареканий как со стороны населения, так и органов власти. Например, на заседании Комитета членов Всероссийского Учредительного Собрания меры, предпринимаемые Ведомством охраны государственного порядка, «признаны недостаточными»⁴⁷, т. к. его сотрудники даже не смогли предотвратить беспорядки, учиненные вооруженной группой лиц прямо в здании Комитета членов Всероссийского Учредительного Собрания.

Недостатки в деятельности милиции объясняются большой текучестью кадров, а текучесть кадров, в свою очередь, была обусловлена недостаточным финансовым обеспечением и материальным снабжением.

В материалах ГАРФ обнаружены свидетельства о бедственном положении милиции. Например, начальник Уголовной милиции г. Самары в рапорте сообщал руководству: «...получаемого содержания далеко не хватает не только для приобретения необходимой подносившейся одежды, обуви и т. п. необходимых предметов, но даже для пропитания своих семейств»⁴⁸. Или рапорт начальника Самарской конвойной команды: «Вверенной мне команде в течение последних месяцев вовсе не ассиг-

новано денег ни по одному моему требованию, а потому за полным отсутствием средств команда через 2–3 дня прекратит свое существование»⁴⁹.

На заседании Комитета членов Всероссийского Учредительного Собрания 14 сентября 1918 г. заведующий отделом милиции выступил с докладом, в котором охарактеризовал «положение милиции в отношении удовлетворения ее денежными средствами, как городской так и уездной, в последнее время как критическое. Земская и городская кассы пусты. Вначале самоуправления были отпущены авансы из Ведомства внутренних дел на покрытие всех текущих потребностей, но специально на содержание милиции таких авансов не выдавалось. В настоящее время земства и города отказываются отпускать средства на содержание милиции, т. к. согласно положения о милиции, изданного Временным Правительством, с переходом милиции в ведение Самоуправления, суммы на содержание милиции по сметным ассигнованиям Временного Правительства должны были отпускаться в виде особых кредитов от государства в распоряжения земства и городов по принадлежности.

Ассигнования центральным ведомствам в 1917 г. своевременно не были сделаны и городские самоуправления несли тяжесть расходов по милиции сами.

Ввиду изложенного и принимая во внимание все условия как современного положения государства, так ровно и условия работы милиции, и ее правильной организации, прошу Комитет членов Учредительного Собрания экстренно ассигновать аванс в распоряжение Ведомства охраны государственного порядка отделу милиции 2.887.036 руб., что составляет 2/3 общей суммы 3-х месячного расхода. Расход в 1/3 части несут самоуправления»⁵⁰.

В этом коротком докладе четко прослеживаются правовые основы деятельности милиции КОМУЧа, порядок финансирования и схема подчиненности ОВД. Далее в докладе был проведен расчет необходимых финансовых средств для управлений милиции уездных городов Самарской губернии: г. Бугульма, г. Бузулук, г. Ставрополь, г. Бугуруслан, управления милиции станции Мелекес, уездных управлений Самарской губернии, а также милицеских подразделений Уфимской, Казанской и Симбирской губерний.

Отсюда можно сделать вывод о той территории, на которой осуществляла свою деятельность милиция Комитета членов Всероссийского Учредительного Собрания в сентябре 1918 г. По данным Статистического ежегодника России 1916 г., она составляла 340 тыс. квадратных верст, что было примерно в два раза меньше таких стран, как Италия, Испания, и соизмеримо с такими странами, как Япония или Швеция. Население этих четырех губерний, по данным того же источника, было свыше 12 млн человек.

Более того, милиция, подведомственная КОМУЧу, действовала и на части территории Оренбургской губернии и Тургайской области. Здесь она носила название – военная областная милиция⁵¹. Для несения службы в ее состав на совещании уполномоченных по Оренбургской губернии и Тургайской области принято решение привлекать кадры «казацкого и гражданского населения, а по Тургайской области – и киргизского населения»⁵². Общее руководство деятельностью военной областной милицией от имени Комитета членов Всероссийского Учредительного Собрания принадлежало Комитету уполномоченных членов по Оренбургской казачьей территории, по Оренбургской губернии и Тургайской области⁵³. Как было отмечено на совещании, «милиция кроме своих прямых обязанностей, определенных постановлением Временного Правительства от 17 апреля 1917 г., должна всемерно способствовать закреплению власти Учредительного собрания... и искоренению большевизма»⁵⁴. Это лишний раз подтверждает нормативно-правовую базу деятельности милиции и ближайшие политические цели КОМУЧа.

20 сентября 1918 г. в официальном печатном органе «Вестник Комитета членов Учредительного Собрания» был опубликован документ «Учреждение Министерства охраны государственного порядка», подписанный И. Нестеровым, П. Климушкиным, А. Былинкиным⁵⁵, который, по сути, представлял из себя Положение о министерстве. Этот документ как бы узаконивал уже существовавшую до этого структуру государственной охраны. Правовую основу Положения составили с небольшими изменениями «Временное положение о милиции» 1917 г. и «Временные правила об устройстве милиции городов Петрограда, Москвы, Киева, Одессы» 1917 г.

Этим документом вводились такие понятия, как «Совет Министров», «Правительствующий Сенат». В фондах федеральных архивов не обнаружены документы, где были бы использованы эти названия, скорее всего потому, что положение принималось в условиях, когда состояние КОМУЧа становилось критическим и практическое применение Положения не было исполнено. Хотя в соответствии с порядком опубликования документов в «Вестнике Комитета членов Учредительного Собрания», принятом на заседании президиума Комитета 20 августа 1918 г.⁵⁶, все постановления, положения, распоряжения, официально опубликованные, были обязательны для исполнения.

Вместе с тем Положение предусматривало, что Министерство состоит из Департамента милиции и Департамента государственной охраны, Совета министра и канцелярии. Министр должен был назначаться по указу Совета министров, и на него возлагалось «верховное направление мер по предупреждению и пресечению государственных

преступлений на территории Российской Федеративной Демократической Республики»⁵⁷. Полномочия министра охраны государственного порядка предусматривались весьма обширные и при возникновении чрезвычайной ситуации он имел право действовать по своему усмотрению, не запрашивая разрешения Совета, лишь ставя Совет министров в известность о предпринимаемых действиях.

Заканчивая рассмотрение деятельности ОВД Комитета членов Всероссийского Учредительного Собрания, хотелось бы обратить внимание на ряд особенностей.

Орган исполнительной власти КОМУЧа – Ведомство внутренних дел – правоохранительной деятельностью не занималось, в круг его обязанностей входило нормативно-правовое регулирование и реализация государственной политики в сфере внутренних дел, координация деятельности губернских и уездных уполномоченных, административная деятельность, контроль за исполнением воинской повинности, организация деятельности городских и земских самоуправлений, реализация мер социального и медицинского обеспечения населения, ветеринарный и санитарный контроль.

Очередная особенность функционирования как Ведомства внутренних дел, так и ряда других ведомств заключалась в том, что практически вся законодательная, нормотворческая и правоприменительная деятельность осуществлялась с поправкой «временно»⁵⁸ или «до установления нормальной деятельности органов самоуправления и других правительственных и общественных учреждений»⁵⁹.

Как особенность также можно считать научно доказанным, что Ведомство внутренних дел Комитета членов Всероссийского Учредительного Собрания было одним из самых активных в правительстве.

Вертикаль власти по управлению милицией проходила от Комитета членов Всероссийского Учредительного Собрания, как высшего органа государственной власти в республике, через институт губернских и уездных уполномоченных и через соответствующие штабы охраны. Эффективность деятельности милиции документально установить не представилось возможным, однако косвенные свидетельства о выполнении ею обязанностей по защите населения от преступных посягательств на довольно низком уровне имеют место. Об этом говорит организация населением для борьбы с бандитизмом так называемой самоохраны. В газете «Вестник Комитета членов Всероссийского Учредительного Собрания» была опубликована статья «Самоохрана в уезде»: «По Бузулукскому уезду организована самоохрана. Повинность по самоохране несется натурой: десять дворов поставляют одного человека. Инструктируются и проверяются они чинами милиции. Эти мероприятия встречаются крестьянами сочувственно, потому что

в уезде есть еще наличность грабительских банд, совершающих грабежи и убийства на хуторах. Мобилизация людей идет полным ходом»⁶⁰.

Следующей особенностью необходимо отметить то обстоятельство, что государственный институт губернских и уездных уполномоченных представлял из себя институт губернаторов, с той лишь разницей, что уполномоченные не входили в Ведомство внутренних дел, как губернаторы в МВД, а лишь курировались им.

Срок деятельности правительства КОМУЧа в Самаре заканчивается 5 октября 1918 г., что подтверждается постановлением Комитета членов Всероссийского Учредительного Собрания от 1 октября 1918 г.: «Ввиду предстоящей ликвидации комитета, обеспечение помещениями членов Комитета, а равно управляющих ведомствами и заведующих отделами ограничить сроком 5 октября сего года и произвести непосредственное урегулирование счетов за помещения. Председатель Комитета Вольский»⁶¹.

6 октября в столицу КОМУЧа Самару вступила Красная Армия. Незадолго до своей ликвидации Комитет членов Всероссийского Учредительного Собрания в сложной политической борьбе, не теряя надежды на сохранение демократии в лице Учредительного собрания, принимал участие в создании Временного Всероссийского правительства – Директории. Директория существовала непродолжительное время в Уфе, потом в Омске. На момент переезда Директории в Омск там уже действовало Временное Сибирское правительство, которое так же, как и КОМУЧ, и практически в одно время, было создано в результате восстания летом 1918 г. Чехословацкого корпуса и сформировано в Омске.

¹ Ленин В. И. ПСС. Т. 35. С. 140.

² ГАРФ. Ф. Р670. Оп. 1. Д. 1. Л. 78.

³ ГАРФ. Ф. Р749. Оп. 1. Д. 49. Л. 3.

⁴ ГАРФ. Ф. Р670. Оп. 1. Д. 1. Л. 9 об.

⁵ Майский И. М. Демократическая контрреволюция. М., 1923. С. 29.

⁶ ГАРФ. Ф. Р749. Оп. 1. Д. 49. Л. 4.

⁷ ГАРФ. Ф. Р670. Оп. 1. Д. 1. Л. 44, 45.

⁸ Там же. Л. 18–83.

⁹ Там же. Л. 39.

¹⁰ Там же. Л. 44 об.

¹¹ Там же. Л. 45.

¹² Там же. Л. 45.

¹³ Там же. Л. 46 об.

¹⁴ Там же. Л. 73 об.

¹⁵ Там же. Д. 2. Л. 17.

¹⁶ Там же. Л. 19.

¹⁷ Там же. Д. 1. Л. 50 об.

¹⁸ Там же. Д. 2. Л. 71–72.

¹⁹ Там же. Д. 1. Л. 74.

- ²⁰ Там же. Л. 18 об.
²¹ Там же. Л. 48 об.
²² Там же. Л. 48 об.
²³ Там же. Л. 65 об.
²⁴ ГАРФ. Ф. Р749. Оп. 1. Д. 39. Л. 16.
²⁵ Там же.
²⁶ Там же.
²⁷ ГАРФ. Ф. Р670. Оп. 1. Д. 1. Л. 27.
²⁸ Там же. Д. 2. Л. 82.
²⁹ РГВА. Ф. 40218. Оп. 1. Д. 16. Л. 179.
³⁰ ГАРФ. Ф. Р749. Оп. 1. Д. 39. Л. 27.
³¹ Там же. Л. 44.
³² Там же. Л. 5.
³³ РГВА. Ф. 40218. Оп. 1. Д. 3. Л. 154.
³⁴ ГАРФ. Ф. Р749. Оп. 1. Д. 39. Л. 29.
³⁵ ГАРФ. Ф. Р670. Оп. 1. Д. 2. Л. 36.
³⁶ ГАРФ. Ф. Р749. Оп. 1. Д. 39. Л. 20.
³⁷ ГАРФ. Ф. Р675. Оп. 1. Д. 11. Л. 90–104.
³⁸ Там же. Л. 104 об, 105.
³⁹ Там же. Л. 6.
⁴⁰ Там же. Л. 1, 1 об.
⁴¹ Там же. Л. 1–89
⁴² ГАРФ. Ф. Р749. Оп. 1. Д. 49. Л. 8.
⁴³ ГАРФ. Ф. Р679. Оп. 1. Д. 22. Л. 6.
⁴⁴ ГАРФ. Ф. Р1405. Оп. 1. Д. 25. Л. 46.
⁴⁵ ГАРФ. Ф. Р670. Оп. 1. Д. 1. Л. 11.
⁴⁶ ГАРФ. Ф. Р749. Оп. 1. Д. 39. Л. 15.
⁴⁷ ГАРФ. Ф. Р670. Оп. 1. Д. 1. Л. 9 об.
⁴⁸ ГАРФ. Ф. Р679. Оп. 1. Д. 22. Л. 1.
⁴⁹ ГАРФ. Ф. Р1405. Оп. 1. Д. 5. Л. 21.
⁵⁰ ГАРФ. Ф. Р670. Оп. 1. Д. 2. Л. 36, 36 об.
⁵¹ ГАРФ. Ф. Р749. Оп. 1. Д. 2. Л. 6.
⁵² Там же.
⁵³ Там же.
⁵⁴ ГАРФ. Ф. Р749. Оп. 1. Д. 2. Л. 7.
⁵⁵ РГВА. Ф. 40218. Оп. 1. Д. 3. Л. 138–172.
⁵⁶ ГАРФ. Ф. Р670. Оп. 1. Д. 1. Л. 12.
⁵⁷ Там же.
⁵⁸ ГАРФ. Ф. Р670. Оп. 1. Д. 1. Л. 10.
⁵⁹ ГАРФ. Ф. Р749. Оп. 1. Д. 39. Л. 16.
⁶⁰ Вестник Комитета членов Всероссийского Учредительного Собрания. 5 сентября 1918 г., № 48. С. 4.
⁶¹ ГАРФ. Ф. Р670. Оп. 1. Д. 1. Л. 69.



А. С. САЛЬНИКОВ,
*адъюнкт кафедры государственно-правовых дисциплин
Академии управления МВД России
E-mail: nevsky5@rambler.ru*

К вопросу об организации подразделений Красной гвардии в Ярославской губернии в период установления советской власти

В статье рассматриваются правовые и организационные вопросы деятельности организации подразделений Красной гвардии в Ярославской губернии в период осени – зимы 1917 г. как одного из элементов правоохранительной системы.

Октябрьская революция 1917 г., Советская милиция Ярославской губернии, правоохранительные органы Ярославской губернии, Красная гвардия.

Отряды Красной гвардии в Ярославской губернии начали формироваться на основании резолюции Ярославского Совета рабочих и солдатских депутатов от 2 ноября 1917 г.¹, где прямо предписывалось «организовать немедленно Красную гвардию» (п. 8). Криминальная обстановка к этому времени в губернии складывалась весьма сложно. При фактическом отсутствии милиции на улицах нарушения закона стали повсеместным явлением. Ярославская газета «Голос» писала в те дни об ощущении полного отсутствия власти, «оберегающей элементарные права граждан», о беспомощности «перед напором хулиганства, разбойничества и грабительства»².

Ярославский военно-революционный комитет в своем обращении от 31 октября 1917 г. к населению г. Ярославля высказывается о погромных настроениях в городе, угрозе «насилий и бесчинств», призывает обычных граждан «задерживать хулиганов и черносотенных агитаторов и доставлять... в ближайшую войсковую часть»³. В данном документе обращает на себя внимание факт того, что, во-первых, задержание рекомендуется осуществлять горожанам самостоятельно, во-вторых, доставка задержанных должна осуществляться не в правоохранительный орган, но в военную часть, что говорит о полном бездействии милиции. В указанных условиях отряды Красной гвардии, по сути, стали первыми правоохранительными подразделениями новой власти на территории губернии.

15 ноября 1917 г. отряды Красной гвардии, согласно сообщению начальника Ярославской милиции Ф. М. Горбунова в военно-революционный комитет, начали осуществлять караульную и патрульную службу в городе Ярославле⁴. В этот же день Ярославским военно-революционным комитетом при участии красногвардейских отрядов были взяты под контроль административные здания Ярославской гражданской милиции. Начальник милиции Чернышов практически был отстранен от исполнения обязанностей и передал дела новому руководству правоохранительного органа⁵.

Надо отметить, что на первоначальном этапе формирования советской милиции в Ярославской губернии красногвардейские отряды виделись ее основой, представлялись эталоном ее построения. Например, в отчете Ярославского военно-революционного комитета Ярославскому Совету рабочих и солдатских депутатов от 20 ноября 1917 г. дальнейшее направление усилий в деле организации Красной гвардии называлось ее трансформация во всенародную милицию и замена ей «старой милиции»⁶. Фактически красногвардейские отряды рассматривались уже как формирующаяся «всенародная милиция». Правовой основой нового правоохранительного органа в губернии на первом этапе его создания стали: во-первых, уже упоминавшаяся резолюция Ярославского Совета рабочих и солдатских депутатов от 2 ноября 1917 г.; во-вторых, принятый 7 ноября 1917 г. на общем собрании Ярославских красногвардейцев и одобренный Ярославским Советом рабочих и солдатских депутатов Временный устав Красной гвардии (далее – Устав)⁷.

Согласно Уставу основными направлениями деятельности Красной гвардии являлись: «борьба с контрреволюцией» (раздел 1, ч. 1, п. «а»), дальнейшие «завоевания революции» и защита имеющихся «завоеваний» (раздел 1, ч. 1, п. «б»), а также «охранение жизни и безопасности имущества истинно революционных организаций и всех граждан без различия пола, возраста и национальности» (раздел 1, ч. 1, п. «в»).

Деятельность Красной гвардии, ее структура и численность находились в ведении Совета рабочих и солдатских депутатов и его исполнительного комитета (раздел 1, ч. 2). Для непосредственного руководства Красной гвардии исполнительным комитетом Совета создается ее штаб (раздел 1, ч. 3). Во главе Красной гвардии стоял ее начальник, избираемый на общем собрании красногвардейцев путем прямого, тайного голосования, и утверждался в должности ее центральным штабом (раздел 2, п. 1).

Структура Красной гвардии подразумевала дружину, разделенную на сотни и десятки. Сотники избирались на общем собрании дружины, адесятники – на общих собраниях предприятий губернии с последующим утверждением Центральным штабом (раздел 2, п. 2). В число красногвардейцев могли быть приняты лица, предоставившие письменные рекомендации от политических партий, «признающих власть Сов. Р., С. и К. Д.» (раздел 3, п. 1). В подразделениях Красной гвардии была установлена жесткая дисциплина, подразумевающая подчиненность прямым и непосредственным начальникам, выполнение приказов вышестоящих начальников (раздел 3, п. 4). Для реализации дисциплинарной политики была предусмотрена система взысканий, налагаемых за нарушения, таких как товарищеский выговор, исключение из дружины, исключение из завода, общий бойкот.

Надо отметить, что дисциплинарная практика подразумевала наложение взысканий товарищеским судом (раздел 3, п. 6). Лишь в виде исключения, в случаях, не терпящих отлагательства, дисциплинарные взыскания могли налагаться вышестоящим начальником, но с обязательным последующим утверждением товарищеским судом (раздел 3, п. 6, примечание 1). При этом самой жесткой, «высшей» мерой наказания для дружинников устанавливались «исключение из завода» и «общий бойкот», которые могли быть наложены, например, за утрату служебного оружия (раздел 4, п. 1).

Красногвардейцы обеспечивались огнестрельным оружием, которое получали при выполнении служебных обязанностей, и несли за него материальную («денежную») и дисциплинарную ответственность (раздел 4, п. 1). Заработная плата дружинникам не предусматривалась. По сути, красногвардейцы были простыми рабочими предприятий, которые несли службу по определенному графику в свободное от работы время безвозмездно. Лишь в «исключительных случаях» им могла выплачиваться компенсация в размере «среднего дневного заработка» (раздел 5, пп. 1, 3). Руководство Красной гвардии («начальник и помощники») обеспечивалось денежным довольствием, устанавливаемым Исполкомом Совета рабочих и солдатских депутатов (раздел 5, п. 2).

Средства на содержание Красной гвардии поступали из трех источников: во-первых, со «специальных сборов и пожертвований», во вторых, из средств «городского управления, отпускаемых на содержание милиции», в-третьих, из «процентных отчислений из средств Совета Р. и С. Д. и фабрично-заводских комитетов» (раздел 6).

Прохождение службы строилось по принципам воинских уставов (гарнизонному, строевому, полевому) (раздел 7). Для штаба Красной гвардии были выделены 5 комнат в Доме народа в г. Ярославле (раздел 8, ч. 2). Именно об отрядах Красной гвардии говорит в своих воспоминаниях современник событий, ветеран ярославской милиции К. И. Орловский. Он, в частности, указывает на тот факт, что милиции в современном понимании в то время не было, говорит, что сотрудники напоминали солдат, проживали в казармах. Направления деятельности определялись командой начальника и, помимо охраны общественного порядка, включали в себя несение службы по охране железнодорожных станций, проведение хлебных реквизиций, задержание грабителей и т. д.⁸

На примере Устава можно проследить признаки классового подхода к кадровому составу милиции, характерные для первого этапа ее формирования. Это прежде всего выборность руководителей Красной гвардии, а также необходимость предоставления рекомендаций от общественных организаций, стоящих на социалистической платформе. Отряды Красной гвардии были сформированы в 10 населенных пунктах губернии (Ярославль, Рыбинск, Углич, Пошехонье, Данилов, Ростов, Молога, Романово-Борисоглебск, Любим, Мышкин). Общая численность личного состава указанных отрядов составляла 1 074 человека, причем почти половина из указанной численности дислоцировалась в г. Ярославле (500 человек)⁹.

Таким образом, надо отметить, что, во-первых, отряды Красной гвардии представляли собой общественное военизированное формирование, в котором реализовывалась идея создания народной милиции посредством «всеобщего вооружения народа»; во-вторых, при создании отрядов Красной гвардии впервые реализовывался классовый подход при формировании аппарата власти в целом и правоохранительных органов в частности; в-третьих, именно в красногвардейских отрядах, являющихся в Ярославской губернии фактической рабочей милицией, явно прослеживается феномен сочетания в ней государственных и негосударственных черт, свойственных в дальнейшем для Советской рабочей крестьянской милиции.

¹ Установление Советской власти в Ярославской губернии: сб. докум. и материалов. Ярославль: кн. изд-во, 1957. С. 56.

² Служить Отечеству честь имею: сборник документов по истории органов внутренних дел Ярославского края в конце XVIII – начале XXI в. / сост.: А. М. Селиванов, Н. П. Рязанцев, Ю. Г. Салова и др.; под ред. А. М. Селиванова. Ярославль, 2002. С. 26.

³ Установление Советской власти в Ярославской губернии: сб. докум. и материалов. Ярославль: кн. изд-во, 1957. С. 56.

⁴ Власть труда. Ярославль, 1917. 10 ноября. № 10.

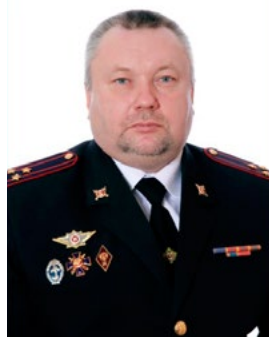
⁵ Государственный архив Ярославской области (ГАЯО). Ф. Р. 180. Оп. 1. Д. 51. Л. 221.

⁶ Установление Советской власти в Ярославской губернии: сб. докум. и материалов. Ярославль: кн. изд-во, 1957. С. 56.

⁷ Власть труда. Ярославль, 1917. 10 ноября. № 10.

⁸ *Грачев А. Ф.* Объявлен розыск... Краткий очерк истории ярославской милиции. Ярославль: Верхне-Волжское книжное изд-во, 1988. С. 10.

⁹ Великая Октябрьская социалистическая революция: энциклопедия / под ред. П. А. Голуба, Ю. И. Кораблева, М. И. Кузнецова, Ю. Ю. Фигатнера. 3-е изд., доп. М.: Советская энциклопедия, 1987. С. 249.



Е. В. СУВЕРОВ,

*профессор кафедры теории и истории права и государства
Барнаульского юридического института МВД России,
доктор исторических наук, профессор
E-mail: suverov69@mail.ru*

Красноярская милиция в послевоенные годы (1945–1947 гг.)

В статье рассматриваются направления деятельности красноярской милиции в послевоенные годы. Основное внимание уделяется формированию кадрового состава милиции и особенностям борьбы красноярской милиции с преступностью, в том числе сотрудников уголовного розыска и отдела по борьбе с бандитизмом, по пресечению деятельности криминальных сообществ.

Милиция, кадровый состав, участковый уполномоченный, уголовная преступность, уголовный розыск.

Красноярский край был образован в 1934 г., его территория составляла около 2,5 млн км², что более чем в 3,5 раза больше Франции.

Материальный ущерб, который понес Советский Союз от Великой Отечественной войны, составил 679 млрд руб., а вместе с военными расходами и потерей доходов от промышленности и сельского хозяйства в районах, подвергшихся временной оккупации, ущерб достиг почти 2 600 млрд руб. (в довоенных ценах)¹.

Послевоенные период был сложным временем в истории Красноярского края, тяжелейшие последствия Второй мировой войны сказывались там еще долгое время. Социально-экономическое положение местного населения было тяжелым, не хватало продуктовых

и промышленных товаров, росла преступность, увеличился нелегальный оборот огнестрельного оружия (прибывавшего в край вместе с демобилизованными военнослужащими), насчитывалось немало беспризорников и безнадзорников.

Со второй половины 1945 г. в Советском Союзе уголовная преступность увеличивалась по всем наиболее опасным видам (убийства, грабежи) и к 1948 г. достигла наибольшего за послевоенные годы уровня².

Социальная среда города Красноярск в послевоенный период была «пестрая»: коренные красноярцы проживали совместно с бывшими крестьянами, депортированными спецпереселенцами из числа финнов, прибалтов, калмыков. На рынках и привокзальных площадях города обитали калеки как подлинных, так и мнимых инвалидов войны³.

Кадровый состав красноярской милиции, ослабленный мобилизациями на фронт, постепенно усиливался, повышались требования к личному составу. В УМВД по Красноярскому краю 5 июня 1947 г. был издан приказ № 349, на основании которого для приема зачетов по комплексу боевой и физической подготовки была организована комиссия в составе 5 человек (командир учебной роты УМВД подполковник Смокотин (председатель), командиры четырех взводов учебной роты, начальник оборонно-спортивного отдела крайсовета «Динамо» старший лейтенант Коряков, инструкторы физподготовки 8-го райсовета «Динамо» старший лейтенант Самсонов и ВРиО начальника учебной части УМВД по Красноярскому краю младший лейтенант Бернацкая (секретарь комиссии))⁴.

Сотрудники милиции, а особенно отдела уголовного розыска и отдела по борьбе с бандитизмом, противостояли преступным проявлениям криминальных сообществ.

В ночь на 18 августа 1945 г. в помещение поселкового отделения милиции с целью похищения документов ворвались два бандита, вооруженные трехлинейной винтовкой и наганом, напав на дежурного по отделению лейтенанта милиции Р. Руднюка. Милиционер смело и решительно применил оружие, смертельно ранив бандитов. В качестве поощрения Р. Руднюку была объявлена благодарность и выдано денежное вознаграждение в размере месячного оклада⁵.

В ночь на 3 мая 1947 г. милиционер Ачинского РО МВД Курикса, находясь на посту по охране общественного порядка, услышал несколько выстрелов, прозвучавших на ул. Дзержинской, и побежал в их сторону. Ему навстречу двигались двое неизвестных мужчин. Заподозрив в них преступников, милиционер скомандовал им поднять руки, в ответ один из преступников выстрелил в него два раза из пистолета «ТТ», ранив его в ноги, пытаясь скрыться. Несмо-

тря на полученные ранения, милиционер ответным огнем из табельного оружия убил одного (гражданина Новоселова) и ранил второго преступника (гражданина Желябовского). Позднее выяснилось, что бандиты в эту ночь убили конюха Ачинской швейной фабрики. Милиционеру Курикше была объявлена благодарность и выдана премия в размере 500 руб.⁶

Пресекались сотрудниками ОВД кражи различных видов собственности. В ночь на 20 июня 1945 г. инспектор 4 ГОМ Красноярка по борьбе с детской беспризорностью и безнадзорностью Удовиченко встретил 4-х неизвестных подозрительных лиц с вещами. Задержав двоих и передав их помощнику начальника 4-го ГОМ Маркову, направился на задержание оставшихся двух преступников. По дороге милиционер с помощью граждан задержал других троих воров с вещами, украденными у гражданина Паршута. В итоге были ликвидированы две воровские шайки. Удовиченко за смелость и решительность действий в задержании двух групп преступников была объявлена благодарность с выдачей денежного вознаграждения в размере месячного оклада⁷.

Участковый уполномоченный Казачинского РО И. В. Каменщиков в январе 1946 г. арестовал группу похитителей хлеба в колхозе «Большевицкая весна» во главе с бывшим председателем колхоза Девятовым, в результате чего было возвращено колхозу 23 центнера похищенного хлеба⁸.

Сотрудники отдела по борьбе с хищениями социалистической собственности раскрывали хитроумные схемы кражи государственных средств, задерживали спекулянтов. 6 апреля 1946 г. отделом БХСС управления милиции были арестованы Черепанова М. И. и Симакова В. Я., мастера стереотипного цеха спецтипографии, которые на протяжении 1945–1946 гг. похищали стереотипы, обрезки узорной бумаги и краски и в своей квартире печатали хлебные, жировые, сахарные и промтоварные карточки и реализовывали их на рынке⁹.

На особом контроле у руководства красноярской милиции находились подразделения с низкой раскрываемостью преступлений. Только за 7 месяцев 1946 г. в г. Норильске было совершено 761 преступление, раскрываемость преступлений составляла только 22,5 %. Работа с агентурой была на невысоком уровне. В 1946 г. агентурные донесения были получены только от 13 человек, 77 % агентуры не работало. Врио начальника Норильского ПОМ лейтенант милиции Ткачев из 761 уголовного проявления в отчете указал только 371, по большинству возникающих преступлений следственных дел не возбуждалось, розыск преступников и пропавших ценностей не велся. В результате служебной проверки Ткачев был понижен в должности¹⁰.

Сотрудники красноярской милиции часто приходили на помощь местному населению во время стихийных бедствий и катастроф. В ночь на 23 ноября 1946 г., вследствие внезапного и резкого подъема воды на реке Енисей, был затоплен остров, расположенный против лесозавода № 2, который охраняли 5 человек. Прибывший на место стихийного бедствия участковый уполномоченный 2-го отделения милиции города Красноярска Григорьев, невзирая на опасность, спас всех людей с острова. Ему была объявлена благодарность с выдачей денежного вознаграждения в сумме 300 руб.¹¹

Таким образом, после окончания масштабных военных действий в 1945 г. сложилась трудная социально-экономическая ситуация в Красноярском крае, в результате чего увеличилось количество совершенных преступлений, участились случаи бандитизма, хулиганских выходок. В изучаемый период проходил процесс укрепления кадрового состава милиции, предпринимались меры по ликвидации преступного подполья, контролировались подразделения с низким коэффициентом раскрытых преступлений. Красноярские милиционеры, помимо своих служебных обязанностей, оказывали помощь жителям края в преодолении природных катаклизмов.

¹ Правда. 1945.25 мая.

² ГАРФ. Ф. 9415. Оп. 1. Д. 13. Л. 118.

³ Красноярск: от прошлого к будущему. Очерки истории города. Красноярск. 2013. С. 453.

⁴ ОСФ и РЖПР ИЦ ГУ МВД России по Красноярскому краю. Ф. 6. Оп. 1. Арх. № 116. Д. 4. Л. 199 а.

⁵ ОСФ и РЖПР ИЦ ГУ МВД России по Красноярскому краю. Ф. 6. Оп. 1. Арх. № 94. Д. 3. Л. 318.

⁶ ОСФ и РЖПР ИЦ ГУ МВД России по Красноярскому краю. Ф. 6. Оп. 1. Арх. № 118. Д. 4. Л. 199.

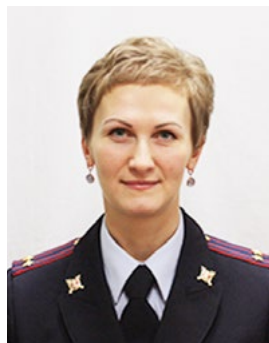
⁷ ОСФ и РЖПР ИЦ ГУ МВД России по Красноярскому краю. Ф. 6. Оп. 1. Арх. № 94. Д. 3. Л. 230.

⁸ ОСФ и РЖПР ИЦ ГУ МВД России по Красноярскому краю. Ф. 6. Оп. 1. Арх. № 104. Д. 3. Л. 172.

⁹ ОСФ и РЖПР ИЦ ГУ МВД России по Красноярскому краю. Ф. 6. Оп. 1. Арх. № 104. Д. 3. Л. 181.

¹⁰ ОСФ и РЖПР ИЦ ГУ МВД России по Красноярскому краю. Ф. 6. Оп. 1. Арх. № 104. Д. 3. Л. 276.

¹¹ ОСФ и РЖПР ИЦ ГУ МВД России по Красноярскому краю. Ф. 6. Оп. 1. Арх. №. 104. Д. 3. Т. 1. Л. 355.



А. Ю. ТОКМАЧЁВА,

*старший преподаватель кафедры
государственно-правовых дисциплин
Академии управления МВД России,
кандидат юридических наук.
E-mail: A.tokmacheva@yandex.ru*

Борьба с проституцией в РСФСР по уголовному законодательству 1922–1926 гг.

В статье рассматриваются новые способы борьбы с проституцией, реализуемые Советским руководством в период с 1922 по 1926 гг. Приводятся данные статистики, отражающие эффективность деятельности государственных органов, сочетающей меры общесоциального характера и уголовно-репрессивные методы.

Борьба с проституцией, уголовный кодекс РСФСР, НКВД, военный коммунизм, новая экономическая политика.

Коренные изменения в жизни Российского государства в первое десятилетие после 1917 г., инициированные пришедшим к власти руководством, были продиктованы новыми взглядами как на способ управления государством, так и на организацию всего общественного уклада. Многие виды противоправных деяний рассматривались как порочное наследие предшествующей буржуазной идеологии, неприемлемой в новых условиях, бороться с которым необходимо было новыми способами. В частности, проституция признавалась социальной болезнью, вызванной моральной и нравственной недоразвитостью буржуазного общества. И как болезнь данное явление само по себе не подразумевало наказания, но требовало пристального внимания властей к поиску наи-

более эффективного «лечения». К числу предлагаемых мер относились такие как улучшение бытовых условий жизни женщин, предоставление им доступа к образованию и необходимого числа рабочих мест, обеспечение государством помощи по воспитанию детей (организация яслей, детских садов, школ, столовых, прачечных, домов быта) с целью ограждения женщин от нужды зарабатывать на жизнь проституцией.

С октября 1917 г. до конца 1920 г. – в период Гражданской войны – претворение в жизнь идей о борьбе с пороками общества путем улучшения условий жизни и труда было невозможно. Гражданская война, голод, разруха, общая кризисная ситуация в стране вызвали необходимость осуществления политики «военного коммунизма», характерной чертой которой была всеобщая трудовая повинность. В начале 1920 г. Народному комиссариату внутренних дел было предложено «снестись с соответствующими комиссариатами и выработать ряд необходимых мер борьбы с проституцией, а также в порядке приспособления паразитических элементов к трудовой жизни разработать план устройства в крупных центрах колонии принудительного труда для проституток». Профессиональных проституток, единственным источником существования которых является проституция, провозглашали общественными паразитами и дезертирами труда, что влекло за собой направление на принудительные работы¹. При этом по отношению к трудящейся женщине, для которой проституция является подсобным промыслом, было допустимо применение лишь общих мероприятий социального, экономического и просветительного характера, и прежде всего усиление агитационно-пропагандистской работы.

Борьба с проституцией в следующий после Гражданской войны период НЭПа включала в себя два направления – меры общесоциального характера и уголовно-репрессивные методы. Первую группу мероприятий составляли действия государства по организации всеобщего доступного образования и медицинского обслуживания, по ликвидации детской беспризорности и безработицы, по обеспечению достойного уровня жизни, целью которых было искоренение бытовых факторов, вынуждающих женщину торговать собой. Ко второй группе относились меры уголовного преследования лиц, вовлекающих женщин в проституцию и содержащих притоны разврата, с целью их изоляции от общества и последующего перевоспитания.

В принятом в 1922 г. Уголовном кодексе РСФСР в числе общих положений указывалось, что «правовая защита государства трудящихся от преступлений и от общественно опасных элементов» осуществляется «путем применения к нарушителям революционного правопорядка наказания или других мер социальной защиты»². Применение указанных мер осуществлялось с целью: а) общего предупреждения

новых нарушений как со стороны нарушителя, так и со стороны других неустойчивых элементов общества; б) приспособления нарушителя к условиям общежития путем исправительно-трудового воздействия; в) лишения преступника возможности совершения дальнейших преступлений (ст. 8 УК РСФСР). Непосредственно к мерам социальной защиты, заменяющим по приговору суда наказание или следующим за ним, относились: а) помещение в учреждения для умственно или морально дефективных; б) принудительное лечение; в) воспреещение занимать ту или иную должность или заниматься той или иной деятельностью или промыслом; г) удаление из определенной местности (ст. 46). Последняя из указанных мер применялась к лицам, признанным социально опасными по своей преступной деятельности или по связи с преступной средой данной местности. По данным исследователя П. И. Люблинского, «практика допустила применение этой высылки к социально-опасным элементам и помимо привлечения их к уголовной ответственности». Он же указывает на то, что в некоторых районах подобные меры используются и в отношении проституток, «которые по образу своей жизни и своим связям с преступными элементами представляют социальную опасность»³.

В Главе 5 Кодекса, посвященной преступлениям против жизни, здоровья, свободы и достоинства личности, был выделен Раздел 4, где были закреплены положения о преступлениях в области половых отношений. Среди таковых не было указания на занятие проституцией, следовательно, эта деятельность не влекла за собой применение какого-либо уголовного наказания. Однако определенные виды соучастия в данном промысле признавались общественно опасными. Так, по ст. 170 УК РСФСР 1922 г. лишением свободы до 3 лет каралось принуждение из корыстных или иных личных целей к занятию проституцией, совершенное посредством физического или психического воздействия, а по ст. 171 предусматривалось наказание в размере не менее 3 лет лишения свободы с конфискацией всего или части имущества за сводничество, содержание притонов разврата, а также вербовку женщин для проституции. Если же вовлеченные в проституцию состояли на попечении или в подчинении обвиняемого или не достигли совершеннолетия, то наказание повышалось на срок не менее 5 лет. При этом указанные в ст. 170 деяния являлись посягательствами непосредственно на личность, а содержащиеся в ст. 171 – на общественную нравственность.

Вместе с применением наказания, предусмотренного УК РСФСР, при вынесении обвинительных приговоров по делам об изнасиловании, растлении малолетних, профессиональном сводничестве и содержании притонов разврата народные суды и революционные трибу-

налы, в зависимости от обстоятельств дел и личности обвиняемого, определяли, признается ли осужденный опороченным по суду и подлежащим вследствие этого ограничению в правах. Ограничение прав могло выражаться в лишении не более чем на 5 лет активного и пассивного избирательного права в местные Советы, лишении активного и пассивного избирательного права в союзные и другие организации, лишении права занимать ответственные должности в советских, общественных учреждениях и организациях, а равно быть заседателем в народном суде, защитником на суде и поручителем, а также в лишении орденов Красного и Трудового Знамени и других знаков отличия и почетных званий⁴.

Поскольку не было предусмотрено уголовного наказания за непосредственное занятие проституцией, в сентябре 1923 г. ряд деятелей Петроградского губисполкома – начальник отдела управления, губернский прокурор и др. – предложили, например, привлекать «метающихся по улицам и пристающих к гражданам проституток за хулиганство». В соответствии со ст. 176 УК таковыми признавались озорные, бесцельные, сопряженные с явным проявлением неуважения к отдельным гражданам или обществу в целом действия, за которые предусматривалось наказание в виде принудительных работ или лишения свободы на срок до одного года. Для этого милиция стала систематически проводить массовые облавы, которые тщательно готовились.

В ходе одной из таких операций, например, было задержано около 350 различных «неблагонадежных элементов». Ясно, что без произвола и насилия над личностью дело не обходилось. В первую очередь задерживались женщины, не имевшие документов, постоянного места жительства и определенной профессии. К ним применялись самые жесткие меры вплоть до насильственного выдворения из города⁵.

В целях координации действий по борьбе с проституцией на местах создавались соответствующие губернские советы. Руководящим органом этих советов стал Центральный совет по борьбе с проституцией при Наркомздраве. Этим органом совместно с НКВД в 1924 г. была подготовлена инструкция по борьбе с проституцией. В соответствии с этой инструкцией на милицию возлагалась обязанность раскрытия притонов разврата, причем репрессии в отношении проституток запрещались. Они могли быть привлечены лишь только в качестве свидетелей либо подвергнуты административным мерам воздействия. К ответственности привлекались сутенеры и притоносодержатели⁶.

Также Совет предлагал усилить административный надзор за всеми местами, где может иметь место вовлечение населения в разврат, а женщин в торговлю своим телом, предполагалась решительная борьба и с посредниками, притоносодержателями, путем использования всех

мер административного и судебного воздействия. Данные меры сводились к облавам, преследованию проституток, а также их принудительному освидетельствованию⁷.

31 января 1926 г. Центральный совет по борьбе с проституцией высказал возражения против высылки социально опасных проституток в другие города, признав, что более целесообразной мерой является их изоляция в трудовые колонии, в которых им было бы обеспечено трудовое воспитание и лечение. Позже, в том же году, Наркомздрав проведет через законодательные учреждения дополнительную статью закона, карающую за заражение венерической болезнью и особенно за сводничество.

Принятый в 1926 г. Уголовный кодекс РСФСР⁸ предусматривал в ст. 7 применение в отношении лиц, совершивших общественно опасные действия или представляющих опасность по своей связи с преступной средой или по своей прошлой деятельности, мер социальной защиты. Данные меры делились на три вида – судебно-исправительного, медицинского либо медико-педагогического характера. Меры социальной защиты могли применяться в целях предупреждения новых преступлений со стороны лиц, совершивших их, воздействия на других неустойчивых членов общества, а также приспособления совершивших преступные действия к условиям общежития государства трудящихся (ст. 9).

В Особенной части в Главе VI «Преступления против жизни, здоровья, свободы и достоинства личности» содержались ст. 150 – заражение другого лица венерической болезнью лицом, знавшим о наличии у него этой болезни (предусматривало лишение свободы на срок до трех лет); заведомое поставление другого лица через половое сношение или иными действиями в опасность заражения венерической болезнью (лишение свободы или принудительные работы на срок до шести месяцев), а также ст. 155, которая предусматривала наказание за принуждение к занятию проституцией, сводничество, содержание притонов разврата, а также вербовку женщин для проституции. Таким образом, нашли свое отражение идеи Наркомздрава, а составы ст.ст. 170 и 171 УК РСФСР 1922 г. были объединены в одну статью.

Эффективность предусмотренных уголовным законодательством мер по борьбе с разрастанием сферы коммерческого секса, с явлениями, способствующими ее развитию, с ее негативными последствиями, реализуемых наряду с попытками государства улучшить материальное положение женщин, облегчить их быт или привлечь к общественно-полезному труду, позволяют оценить статистические данные, приведенные за период с 1924 по 1926 гг. в журнале «Статистическое обозрение». В частности, количество дел в органах милиции и розы-

ска о притонах разврата и сводничестве за 1924 г. составило 2 256, за 1925 г. — 2 987 и за 1926 г. — 2 365⁹. При этом роль притонов разврата как места заражения венерическими болезнями с 1914 по 1926 гг. уменьшилась в 8 раз (с 12,7 % до 1,5 %), а заражение при половом общении под открытым небом (улица, бульвар, сад, лес и пр.) участилось более чем в 8 раз (4,7 % в 1914 г., 40,5 % в 1926 г.). Резко снизилось число заражений в гостиницах, отдельных кабинетах ресторанов (с 16,3 % до 2,3 %), а также на дому у женщин (с 43 % до 28,8 %). Анализ сведений об источниках заражения больных-венериков показал, что процент заражения от «жриц любви» в 1914 г. — 56,9 % — упал в 1922–1925 гг. до 31,7 %. Аналогичная тенденция прослеживается и в абсолютных числах: в 1924 г. — 221, в 1925 г. — 190 и в 1926 г. — 128. Подобные показатели свидетельствуют о том, что «в организацию занятия проституцией, с ее прежними цитаделями в виде публичных домов, отдельных кабинетов, квартир свидания, внесена «дезорганизация»: цитадели взяты. Но неизжитая проституция мечется по городу в автомобилях, ищет темных закоулков, прячется в парках, забирается под парадные лестницы домов и так или иначе влачит свое позорное существование»¹⁰.

Таким образом, уголовные методы и превентивные общесоциальные меры, которыми действовала советская власть, приносили свои положительные плоды. В целом же проституция, хотя продолжала существовать как явное социальное зло, пошла на спад.

¹ ГАРФ. Р-393. Оп. 23. Д. 6

² СУ РСФСР. 1922. № 15. Ст. 153.

³ *Люблинский П. И.* Преступления в области половых отношений. М.–Л., 1925. С. 175–176.

⁴ Декрет СНК РСФСР от 5 мая 1921 г. Об ограничении прав по судебным приговорам // СУ 1921. № 39. Ст. 209.

⁵ *Лебина Н. Б., Шкаровский М. В.* Проституция в Петербурге (40-е гг. XIX в. — 40-е гг. XX в.). М., 1994. С. 114.

⁶ РСФСР. НКВД. Систематический сборник приказов и циркуляров НКВД административного характера. М., 1924. С. 215–216.

⁷ *Елистратов А.* Арест по советскому праву // Советское право. 1923. № 1 (4) — 3 (6). С. 54.

⁸ СУ РСФСР. 1926. № 80. Ст. 600.

⁹ *Гернет М. Н.* К статистике проституции // Статистическое обозрение. М., 1927. № 7 (июль). С. 86. Повышение цифры в 1925 г. может находить в некоторой своей части объяснение в увеличившейся энергии розыскных органов, последовавшей при так называемой «ударности» борьбы с притонами разврата.

¹⁰ *Там же.* С. 87.

IV РАЗДЕЛ

ИСТОРИЯ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ



В. В. БАРБИН,

*заместитель начальника кафедры государственно-правовых наук
Академии управления МВД России,
кандидат юридических наук, доцент
E-mail: barbinv@mail.ru*

Система подготовки кадров сотрудников органов внутренних дел с 1991 по 2010 гг.: уроки недавнего прошлого

Статья приурочена к 300-летию российской полиции. Основное внимание уделено системе подготовки кадров сотрудников ОВД с 1991 по 2010 гг.

Система, кадры, государственная власть, профессиональная ориентация, реформирование, профессиональное обучение.

История учит, что без учета объективных закономерностей развития общества и государства невозможно эффективное реформирование органов государственной власти в целом и ОВД в частности.

Именно уроки прошлого во многом определяют нелегкий путь к утверждению прав человека и позволяют выбрать наиболее оптимальную организационную и управленческую модели их обеспечения органами внутренних дел, соответствующую запросам российского общества на современном этапе. Очевидно, что немаловажную роль в этой модели играет система подготовки кадров сотрудников ОВД.

Так, в период становления современной России именно кадры ОВД оставались едва ли не самой острой проблемой. По некоторым

экспертным оценкам, за период с 1991 по 2010 гг. из МВД России по различным основаниям было уволено полтора миллиона человек! Кадровые аппараты набирали и увольняли сотрудников, число уволенных достигало 100 тыс. в год. Из года в год увеличивалось число сотрудников, привлеченных к дисциплинарной и уголовной ответственности, возрастал поток жалоб на действия сотрудников ОВД в различные инстанции. Так, в 2009 г. 1 642 сотрудника милиции были уволены за различные нарушения, а к уголовной ответственности привлечено 4 202 милиционера. На 2004–2005 гг. приходится период наименьшего доверия милиции, опросы стабильно фиксировали 69 % не доверявших сотрудникам и опасавшихся их, а в столице в доверии полиции отказывали вообще до 99 % москвичей. Урон престижу службы в МВД наносили постоянные коррупционные скандалы, которые становились достоянием гласности и не раз обсуждались в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации.

Значительное количество сотрудников нуждалось в жилье, серьезные проблемы возникли с финансированием ОВД. Введение надбавок, компенсаций, индексации зарплаты эффекта не давали, поскольку инфляция их опережала.

Низкий качественный уровень кадров в органах внутренних дел и их стабильно высокая текучка во многом объяснялись слабой правовой и социальной защищенностью и требовали постоянного пополнения за счет выпускников средних и высших ведомственных учебных заведений. Однако многие, учитывая достаточно высокий уровень подготовки в средних и высших учреждениях профессионального образования ОВД, а также спрос на их выпускников на рынке труда в качестве юристов и экономистов в сфере бизнеса, использовали профессиональную систему подготовки кадров для получения бесплатного образования и, получив его, тут же увольнялись из ОВД. В результате возник некий порочный круг. С одной стороны, из-за недостатков самой системы службы в органах внутренних дел она постоянно нуждалась в притоке новых кадров, а с другой – ее выпускники, получив престижное профессиональное образование, переходили на работу в иные сферы общественного производства с достойным уровнем оплаты труда¹.

В советское время отбор на службу в МВД и, соответственно, для поступления в ведомственные учебные заведения осуществлялся преимущественно из числа лиц, отслуживших в вооруженных силах. В новейшей истории России ситуация изменилась. В связи с резким ухудшением в кадровой ситуации в органах внутренних дел, обусловленным общей экономической ситуацией в постсовет-

ской России, поступление в образовательные учреждения МВД стало возможным для лиц, не служивших в Вооруженных Силах, большинство которых получало, таким образом, возможность вообще избежать военной службы в силу специального учета, на который поступали лица, находящиеся на службе в органах внутренних дел, что автоматически означало их снятие с военного учета вплоть до окончания службы.

Как следствие, ранняя профессиональная ориентация молодежи на последующую службу в МВД России и выстроившаяся в связи с этим подсистема специальных общеобразовательных учебных заведений МВД, на которую возлагались большие надежды, оказалась существенно подорванной.

Сложившаяся ситуация с профессиональными кадрами не могла остаться без внимания со стороны руководства МВД России. Были приняты приказы МВД России от 19 ноября 1993 г. № 501, утвердивший Кодекс чести рядового и начальствующего состава ОВД Российской Федерации²; от 25 сентября 2000 г. № 995 «О мерах по совершенствованию воспитательной работы в органах внутренних дел Российской Федерации»³; от 1 февраля 2007 г. № 120 «О комплексном реформировании системы воспитательной работы в органах внутренних дел»⁴; от 24 декабря 2008 г. № 1138 «Об утверждении Кодекса профессиональной этики сотрудника ОВД Российской Федерации»; от 24 декабря 2008 г. № 1139 «Об утверждении Положения об организации наставничества в органах внутренних дел Российской Федерации»⁵; реализованы мероприятия по организации переподготовки руководителей ОВД, модернизирована и сама система профессиональной подготовки кадров ОВД – весьма обширная и многокомпонентная структура, в основном сложившаяся еще во времена Советского Союза.

Активно развивалась сеть ведомственных учебных заведений. Только в 1992 г. из Ростовского факультета ВЮЗШ и Ростовской специальной средней школы милиции подготовки начсостава была образована Ростовская ВШ МВД России, Белгородская средняя специальная школа милиции преобразована в Высшую школу и т. д. В 2003 г. на базе Академии налоговой полиции ФСНП создана Академия экономической безопасности МВД России, а из Краснодарского юридического института образована Краснодарская академия МВД России.

В целях более тщательной подготовки руководящих кадров низового звена в июле 2007 г. в Академии управления МВД России был создан факультет по подготовке руководителей городских, районных и линейных отделов милиции, планировалось, начиная

с 2010 г., назначать начальниками районных отделов внутренних дел только выпускников данного факультета.

Начиная с 2007 г. создавались базовые вузы по профильной подготовке специалистов. Например, с 2008 г. Орловский юридический институт осуществлял подготовку специалистов по такому профилю подготовки, как деятельность подразделений ГИБДД. В Краснодарском университете был создан факультет по подготовке кадров для ГИБДД.

Стали широко применяться дистанционные образовательные технологии, мультимедийные средства. В 2008 г. были созданы и введены в действие единая система электронных библиотек, автоматизированная система мониторинга обучения.

Основной составляющей системы профессиональной подготовки кадров ОВД являлся профессорско-преподавательский состав – более 500 докторов и 2,5 тыс. кандидатов наук, учебно-вспомогательный персонал и органы управления системой, где задействовано много штатных сотрудников, значительная часть которых занимали должности старшего и высшего начальствующего состава МВД России.

Образовательные организации МВД России – одна из крупнейших ведомственных систем профессиональной подготовки кадров в стране, которая включала в себя свыше 30 образовательных учреждений высшего и среднего профессионального образования: 3 университета, 5 академий, включая Академию управления, занимающуюся подготовкой высших руководителей служб и подразделений ОВД, 15 институтов, 23 филиала вузов, 9 специальных средних школ милиции, пятнадцать колледжей, около тридцати лицеев и Всероссийский институт повышения квалификации МВД России и три его филиала, а также шесть суворовских военных училищ, кадетские корпуса, две школы служебно-разыскного собаководства.

Указанные выше образовательные организации осуществлял подготовку специалистов по 19 специальностям высшего и по четырем специальностям – среднего профессионального образования, включающих более 30 специализаций. В разные годы в них обучалось до 100 тыс. курсантов, слушателей и воспитанников.

За период с 2005 по 2010 гг. в подразделения ОВД было направлено более 46 тыс. специалистов, окончивших вузы МВД РФ по очной форме обучения. По заочной форме обучения за этот же период времени подготовлено около 80 тыс. специалистов с высшим профессиональным образованием. Каждый год в учебные заведения набирали более 15 тыс. человек. В адъюнктурах и докторантурах

вузов по очной форме обучалось более 900 человек, около 3 тыс. обучалось заочно или как соискатели ученой степени⁶.

В этот же период времени была существенно реформирована профессиональная подготовка, она стала включать в себя несколько подсистем и этапов обучения. Специалисты кадрового звена МВД России приступали к работе с молодежью еще в школах и лицеях.

Профессиональное обучение сотрудников ОВД начинается с новичков, только что принятых на службу. На базе 106 центров профессиональной подготовки МВД, ГУВД, УВД по субъектам Российской Федерации, подразделений Управлений внутренних дел на транспорте ежегодно получали специальное профессиональное образование более 90 тыс. человек, впервые принятых на службу.

В центрах профессиональной подготовки все чаще стали использоваться практические занятия в виде деловых игр, основанные на реальных ситуациях, которые встречаются в повседневной службе. В 55-ти таких центрах введены в эксплуатацию 124 программно-технических комплекса дистанционного обучения.

Хорошо зарекомендовала себя практика создания специализированных центров профессиональной подготовки. Действовало три центра подготовки сотрудников ГИБДД: в МВД по Республике Татарстан, ГУВД по г. Москве и ГУВД по Московской области. В центрах профессиональной подготовки УВД по Брянской области и УВД по городу Ангарску Иркутской области сотрудников обучали обращению с взрывчатыми материалами.

В результате принятых мер наметилась тенденция повышения уровня индивидуальной огневой и физической выучки. В итоге более чем вдвое снизилось число сотрудников, пострадавших в результате нападения на них с целью завладения оружием, на 22,2 % – при задержании преступников.

В ведомственных образовательных организациях в общей сложности получали профессию более 80 тыс. воспитанников, курсантов и слушателей.

Особая форма подготовки кадров, существующая в Министерстве внутренних дел, – повышение квалификации сотрудников.

Дополнительное профессиональное образование получили более 20 тыс. действующих сотрудников ОВД. Более 70 % сотрудников среднего и старшего начальствующего состава являлись выпускниками ведомственных образовательных учреждений.

Начавшаяся в конце первого десятилетия XXI в. реформа всей системы образования не могла не коснуться и МВД России. Кроме того, систему обучения сотрудников милиции, подбора молодых кадров затронули и преобразования, проводимые в МВД РФ, после

подписания Президентом России Дмитрием Медведевым 24 декабря 2009 г. Указа о совершенствовании деятельности ОВД⁷.

С целью повышения качества подготовки путем совершенствования практической направленности обучения, было проведено комплексное реформирование – начиная с оптимизации структуры образовательных учреждений МВД и заканчивая кардинальным обновлением содержания образовательного процесса. Хотя меры по совершенствованию практической направленности обучения предпринимались и ранее. Так, например, 26 июня 1996 г. был подписан приказ МВД РФ № 356 «О мерах по совершенствованию практического обучения слушателей Академии МВД России», которым утверждалось «Положение об организации практического обучения слушателей Академии МВД России»⁸.

В результате проводимой реформы системы профессиональной подготовки кадров ОВД были реорганизованы средние специальные школы милиции. На их базе созданы новые филиалы и факультеты вузов. Ликвидировано 27 филиалов образовательных учреждений, которые не располагали достаточным научно-педагогическим потенциалом и необходимой материальной и учебной базой. Соответственно, были сокращены штатная численность образовательных учреждений и количество лиц, принимаемых на учебу. Данные абитуриентов стали тщательно изучать, в т. ч. и на полиграфе, тестировать на наркотики и алкоголь, они обязаны представить личные поручительства действующих сотрудников ОВД, которые, в свою очередь, несут персональную ответственность за своих «крестников». Понятно, что такие меры стали применяться не только для того, чтобы повысить качество будущих офицеров, но и чтобы предотвратить коррупцию.

Между тем в числе проведенных реформ были мероприятия, целесообразность и эффективность которых еще предстоит оценить. Так, ликвидация в 2008 г. 13 средних специальных учебных заведений МВД, прекращение в 2007 г. набора в Академию управления МВД России на факультет подготовки начальствующего состава ОВД, на котором они получали высшее юридическое образование, привели к сокращению числа сотрудников ОВД, имеющих высшее юридическое образование. К концу 90-х гг. XX в. доля юристов с высшим образованием среди начальствующего состава составляла всего около 16,5 %, хотя еще в 1993 г. превышала 20 %.

В 2010 г. руководство МВД России прекратило прием на службу в ОВД лиц без юридического образования, в 2011 г. был возобновлен прием офицеров на указанный факультет Академии управления. Юридическое образование было провозглашено как одно

из направлений стратегии кадровой политики, была организована работа по созданию специальных курсов повышения квалификации, которые должны были пройти все сотрудники с неюридическим образованием, подписан приказ МВД России от 6 июля 2012 г. № 681 «Об условиях замещения отдельных должностей среднего, старшего и высшего начальствующего состава лицами, не имеющими высшего профессионального юридического образования»⁹.

МВД России неоднократно выступало инициатором введения новой системы оценки результатов деятельности ОВД. Оно вело последовательную целенаправленную работу по «очищению» своих рядов. Так, были подписаны приказы МВД от 5 августа 2005 г. № 650 «Вопросы оценки деятельности ОВД Российской Федерации, отдельных подразделений криминальной милиции, милиции общественной безопасности, органов предварительного расследования и ОВД на транспорте» (в последующих многочисленных редакциях)¹⁰ и от 4 мая 2010 г. № 333 «Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в органах внутренних дел Российской Федерации заявлений, сообщений и иной информации о происшествиях» направленные на укрепление учетно-регистрационной дисциплины и законности в органах внутренних дел Российской Федерации при рассмотрении сообщений о правонарушениях¹¹.

Однако многочисленные реформы оценки деятельности ОВД не изменили порочную систему учета, регистрации преступлений и реагирования на них, и оценку деятельности милиции. В 2010 г. Генпрокуратура выявила массовые фальсификации уголовной статистики и регистрации преступлений во всех 80 субъектах Федерации, где провела проверки, из 24 млн поданных заявлений лишь по 2 млн были возбуждены уголовные дела. С каждым годом росли выплаты денежных компенсаций реабилитированным гражданам, в основном по причине нарушений, допускаемых должностными лицами правоохранительных органов, так, в 2010 г. сумма таких выплат составила 400 млн руб.

Между тем подавляющее большинство сотрудников – это люди верные долгу и присяге, готовые для защиты жизни, здоровья, чести, достоинства граждан, интересов России жертвовать собой. И тому подтверждение скорбная статистика. Так, в 2002 г. более 350 сотрудников российской милиции погибло в ходе выполнения служебных обязанностей (без учета потерь в горячих точках). С 1991 по 2000 гг. в период активной войны в Чечне, бандитских «лихих» 90-х. гг. погибло немногим меньше 3 тыс. сотрудников милиции. За первое десятилетие XX в., несмотря на то, что жизнь стала вро-

де спокойнее, количество жертв среди личного состава увеличилось – погибло свыше 3 тыс. милиционеров. Только в 2010 г. 4 667 сотрудников ОВД и военнослужащих внутренних войск получили ранения, а 440 – погибло. Семерым из них посмертно присвоено звание Героя России. Самые большие потери среди личного состава продолжались в Северо-Кавказском федеральном округе. В этом регионе только сотрудников ОВД погибло 188, еще 497 – получили ранения. Основные причины сложившейся ситуации – низкий профессионализм милиции и возросший в обществе уровень агрессии.

С начала 90-х гг. оперативная обстановка в стране последовательно ухудшалась. В 2002 г. впервые за истекшее пятилетие было отмечено снижение количества зарегистрированных преступлений – до 2,5 млн, на четверть уменьшилось число зарегистрированных тяжких и особо тяжких преступлений. Зафиксированный уровень преступности вернулся к показателям 1998 г. Между тем в 2005 г. количество зарегистрированных преступлений возросло и достигло 3,5 млн. Потребовались годы и значительные усилия по совершенствованию руководства органами внутренних дел, по повышению профессионализма личного состава для того, чтобы появились обнадеживающие признаки изменения оперативной обстановки в лучшую сторону¹².

За 1990–2005 гг. была сформирована новая законодательная база, охватывающая основные направления оперативно-служебной и служебно-боевой деятельности ОВД и внутренних войск, действовало более 700 федеральных законодательных актов, нормативных указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, устанавливающих основы организации и деятельности ОВД и внутренних войск. На законодательном уровне была урегулирована деятельность милиции в целом, в т. ч. оперативно-разыскная деятельность, осуществляемая ее сотрудниками; деятельность органов Государственной инспекции безопасности дорожного движения, дознания и предварительного следствия и другие виды деятельности, осуществляемые субъектами, образующими ОВД.

Между тем поиски оптимальной организационной и управленческой модели развития и деятельности ОВД, их взаимоотношений с обществом и гражданами продолжались. Очевидно, чтобы задачи органов правопорядка, организационная и правовая структура Министерства внутренних дел Российской Федерации должны соответствовать уровню социально-экономического развития общества.

Указы Президента РФ от 18 февраля 2010 г. № 208 «О некоторых мерах по реформированию Министерства внутренних дел Российской Федерации»¹³ и от 24 декабря 2009 г. № 1468 «О мерах

по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации»¹⁴ положили начало новой реформе органов внутренних дел. В указах отмечалось, что в последнее время участились случаи нарушения сотрудниками милиции законности и служебной дисциплины, которые вызывают обоснованную негативную реакцию в обществе и умаляют авторитет власти, а также что существующая структура ОВД Российской Федерации, организация их деятельности, кадровое, финансовое, материально-техническое обеспечение милиции не отвечают современным требованиям и нуждаются в модернизации.

Таким образом, ОВД РФ развивались одновременно с российским обществом. Это развитие определялось целым комплексом факторов: глубинными изменениями в экономике, политике, социальной структуре общества, сменой идеологических приоритетов, обострением межнациональных отношений, ростом преступности, приобретающей черты организованности, профессионализма, транснациональности и др.

На разных этапах своего развития эти процессы проходили порой болезненно и неоднозначно. Тем не менее МВД РФ в период 1991–2010 гг. с учетом особенностей социально-экономического развития и изменения криминогенной обстановки в обществе, было немало сделано для оптимизации структуры управления органами внутренних дел, обеспечения законности, правопорядка, безопасности граждан, проведен комплекс организационных и правовых мероприятий, направленных на оптимизацию системы подготовки кадров его сотрудников.

¹⁴ См., наприм.: Нургалиев Р. Г. Ставка на человека // Российская газета (далее – РГ). 2009. 21 авг.

² Об объявлении решения коллегии МВД России от 29 октября 1993 г. № 5 км/1 (вместе с «Кодексом чести рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации»): приказ МВД РФ от 19.11.1993 № 501 // Документ опубликован не был, утратил силу в связи с изданием приказа МВД РФ от 24.12.2008 № 1138.

³ О мерах по совершенствованию воспитательной работы в органах внутренних дел Российской Федерации (вместе с «Типовым положением об отделе (отделении, группе) воспитательной работы управления (отдела, отделения) по кадровой и воспитательной работе органа внутренних дел»): приказ МВД РФ от 25.09.2000 № 995 (в ред. от 28.08.2003) // Документ опубликован не был, утратил силу в связи с изданием приказа МВД РФ от 01.02.2007 № 120.

⁴ О комплексном реформировании системы воспитательной работы в органах внутренних дел: приказ МВД РФ от 01.02.2007 № 120 // Документ опубликован не был, утратил силу в связи с изданием приказа МВД России от 22.02.2013 № 91.

⁵ Об утверждении Положения об организации наставничества в органах внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД РФ от 24.12.2008 № 1139 (в ред. от 06.07.2010) // Документ опубликован не был.

⁶ См., наприм.: Амельчаков И. Ф. Игорь Амельчаков: поступить в вуз МВД сложнее, чем в гражданский // Официальный сайт РИА Новости. // URL: <http://ria.ru/>

interview/20100121/205502690.html?ria=edmch8ls4jnpvln46qgu0844ftg9l8e6#ixzz3FGvzh6Zl (дата обращения: 06.12.2017).

⁷ О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации: Указ Президента РФ от 24.12.2009 № 1468 (в ред. от 01.03.2011) // СЗ РФ. 2009. № 52 (1 ч.). Ст. 6536; 2011. № 10. Ст. 1340.

⁸ О мерах по совершенствованию практического обучения слушателей Академии МВД России: приказ МВД РФ № 356 // Документ опубликован не был, утратил силу в связи с изданием приказа МВД России от 14.08.2015 № 828.

⁹ Об условиях замещения отдельных должностей среднего, старшего и высшего начальствующего состава лицами, не имеющими высшего юридического образования: приказ МВД России от 06.07.2012 № 681 (в ред. от 20.04.2015) // РГ. 2012. 24 авг. Документ утратил силу в связи с изданием приказа МВД России от 19.09.2016 № 541.

¹⁰ Вопросы оценки деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, отдельных подразделений криминальной милиции, милиции общественной безопасности, органов предварительного расследования и органов внутренних дел на транспорте (в ред. от 30.12.2006): приказ МВД России от 5 августа 2005 г. № 650 // Документ опубликован не был.

¹¹ Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в органах внутренних дел Российской Федерации заявлений, сообщений и иной информации о происшествиях: приказ МВД РФ от 04.05.2010 № 333 (в ред. от 17.05.2011) // РГ. 2010. 25 июня. Документ утратил силу в связи с изданием приказа МВД России от 01.03.2012 № 140.

¹² См., наприм.: Нургалиев Р. Г. МВД России: особенности становления и развития // РГ. 2009. 28 июля.

¹³ О некоторых мерах по реформированию Министерства внутренних дел Российской Федерации: Указ Президента РФ от 18.02.2010 № 208 (в ред. от 04.04.2014) // СЗ РФ. 2010. № 8. Ст. 839; 2014. № 14. Ст. 1616.

¹⁴ О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации: Указ Президента РФ от 24.12.2009 № 1468 (в ред. от 01.03.2011) // СЗ РФ. 2009. № 52 (1 ч.). Ст. 6536; 2011. № 10. Ст. 1340.



Т. В. ВАСИЛЬЕВА,

*старший научный сотрудник отделения
по изучению проблем психологического обеспечения
оперативно-служебной деятельности отдела по исследованию
проблем отраслевого управления
научно-исследовательского центра
Академии управления МВД России
E-mail: trostnik72@mail.ru*

Историческая роль главного информационно-аналитического центра МВД России в развитии информатизации подразделений МВД России

В статье раскрыты в хронологической последовательности вопросы становления и развития автоматизации информационного обеспечения в МВД России. Особое внимание уделено взаимодействию ГИАЦ МВД России с подразделениями МВД России. Определены проблемы и перспективы развития взаимодействия ГИАЦ МВД России и подразделений МВД России.

Главный информационно-аналитический центр, Центральный аппарат МВД России, справочные учеты, статистика, компьютеризация органов внутренних дел, информатизация органов внутренних дел.

Информационное сопровождение деятельности российской полиции осознавалась государством на всех этапах её развития. В дореволюционной России статистическая информация велась каждым структурным подразделением полиции самостоятельно. В первые годы становления советской милиции был поставлен

вопрос о создании централизованного учета информации о состоянии и динамике преступности в стране. 23 сентября 1918 г. по решению Коллегии НКВД СССР был создан статистический отдел комиссариата внутренних дел для сбора, обобщения и хранения информации. Это был первый централизованный ведомственный орган милиции по ведению статистических учетов. День 23 сентября вошел в историю российской полиции как День образования информационных подразделений МВД России¹.

Более чем за сто лет своего существования стратегия развития информационных подразделений неоднократно меняла свою концептуальную основу развития. С одной стороны, отсекались целые отрасли информационной деятельности, с другой – появлялись новые задачи, требующие новых подходов в их решении.

Для осмысления места и роли информационных подразделений МВД России в системе ОВД на современном этапе развития обратимся к истории.

До 50-х гг. XX в. учеты принадлежали подразделениям, каждый по своему направлению деятельности, и представляли собой огромные бумажные картотеки. Работы, требующие поиска и обработки информации, проводились вручную, а позднее – с помощью арифмометров.

Во второй половине XX столетия произошли изменения в развитии информационных подразделений советской милиции.

В конце 50-х гг. XX в. страна вступила в эру вычислительной техники. В силу специфики правоохранительной деятельности возможности использования такой техники сначала не оценили по достоинству.

История ГИАЦ МВД России начинается в 1968 г., когда в целях улучшения информационного обслуживания оперативно-техническим управлением (ОТУ) был организован вычислительный центр (ВЦ) при Министерстве охраны общественного порядка (после реорганизации – МВД) СССР². В нем в 1969 г. началась эксплуатация первой ЭВМ «Минск-22». Полигоном применения автоматизации стали статистические учеты.

Организационные изменения и успешное пробное внедрение электронной обработки данных определило ВЦ как вполне жизнеспособное подразделение. В результате работы ВЦ с многочисленными запросами от служб выявлена необходимость электронной обработки информации. Причинами этому послужили: низкая производительность человеческого труда, маленькие штаты, громоздкие картотеки, неточность данных. Все это поставило задачу перед руководством МВД по совершенствованию работы данного направления.

С внедрением первых электронно-вычислительных машин в деятельность ВЦ начался новый этап развития информационных подразделений МВД СССР.

Однако ЭВМ – это только инструмент, работу с ним нужно организовывать и на уровне сотрудников информационной службы, и на уровне привлечения специалистов по работе с такой техникой.

В 1970 г. на базе ВЦ и присоединенных к нему отделов подразделений центрального аппарата (далее – ЦА) МВД СССР, связанных с учетами и статистикой, был создан главный информационный центр (далее – ГИЦ) МВД СССР. Перед ним были поставлены следующие задачи: развивать систему информационного обеспечения, максимально используя достижения науки, других ведомств; как решать проблемы хранения и переработки нарастающих информационных массивов при постоянно совершенствующейся технике больших ЭВМ, обеспечения ее обслуживания и создания прикладного программного обеспечения.

Через год ГИЦ преобразован в ГНИЦУИ – главный научно-исследовательский центр управления информацией МВД СССР. Огромная заслуга принадлежит в компьютеризации в МВД первому начальнику генерал-майору внутренней службы П. Г. Мясоедову. По его руководством ГНИЦУИ МВД России обеспечивал информацией по всевозможным видам учета МВД СССР путем использования ручного труда обработки картотек, а также с применением вычислительных мощностей.

С внедрением и развитием системы ввода, хранения и поиска информации по статистическим учетам, перед ГНИЦУИ МВД России были поставлены новые задачи:

- разработка и внедрение отраслевой автоматизированной системы управления в сфере деятельности МВД России;
- исследование процессов управления в отрасли и совершенствование этих процессов на базе комплексного применения современных организационных форм управления, математических методов, вычислительной техники и средств связи.

Было уделено внимание вопросам организации проведения научных комплексных исследований, в процессе которых решались задачи узкого профиля (учеты), а также осуществлялось моделирование связей между подразделениями информационного обеспечения бюджетно-финансовой деятельности, организационного обеспечения, упорядочения структуры планово-контрольной информации различных подразделений МВД СССР.

Для проведения консультирования в коллектив ГНИЦУИ МВД России приглашались ведущие научные исследователи в области

математики, вычислительной техники, управления системами и молодые специалисты. Они стали крупными экспертами в области информатизации, проводившими работу по обследованию подразделений МВД и подготовившими техническое задание. Также они разработали и реализовали практические задачи, в дальнейшем заложившие основу формирования отчетности по направлениям «Розыск», «Профилактика», «Рецидив», «Автопроисшествия» и других.

В 1975 г. в ГНИЦУИ было создано специальное проектно-конструкторское бюро (СПКБ), занимавшееся вопросами автоматизации по трем направлениям: опытное внедрение и эксплуатация автоматизированных информационно-поисковых систем (АИПС) оперативно-поискового назначения для ГУВД Москвы, управления органами ГАИ – «Звено БД» и управления производственно-экономической деятельностью подразделений МВД.

Одновременно создана система региональных информационно-вычислительных центров, которая частично разгрузила нагрузку на ГНИЦУИ на региональном уровне и дала толчок для развития региональных подсистем учетов.

В последующие годы по инициативе оперативных подразделений ЦА МВД СССР были реализованы новые АИПС: «Аэропорт» – для выявления лиц розыска по паспортным данным перед посадкой на самолет, «Грузы-ТМ» – учет о хищениях грузов, «Гастролеры», содержащая сведения о преступниках гастролерах.

Было реализовано эффективное решение задач производственно-экономической деятельности подразделений МВД. Все расчеты проводились на больших ЭВМ, требующих обслуживания специалистами, особых условий местонахождения техники, разделения времени доступа к ресурсам и контроля программистов за входными и выходными данными. Подготовительная часть осуществлялась на местах – в подразделениях МВД, где формировались специальные ведомости с первоначальными данными. Операторы СПКБ ГНИЦУИ готовили специальные карточки для ЭВМ, которые содержали эти первоначальные данные, в виде специальным образом прорезанным окошечкам в карточке. Программисты писали программы для массовой обработки этих карточек, вместе со специалистами вычислительного центра отлаживали программы для ЭВМ и, запуская процесс обработки большого массива данных, получали на выходе итоговые результаты в виде таблиц и ведомостей, поступавшие заказчику. Несмотря на кропотливую работу и длинный подготовительный процесс, результат окупал все затраты по надежности, достоверности и устойчивости информации, но обязательно требовалась проверка безошибочности вво-

да данных, и при выявленных ошибках расчет необходимо было начать заново.

Тем не менее метод решения крупных задач позволил передать накопленный опыт, создать прикладное программное обеспечение и наладить работу в вычислительных комплексах региональных ИЦ. Для внедрения технологий сотрудники СПКБ осуществляли выезды по всей стране. Денежное содержание программистов ГИЦ было хорошим, в результате чего сформировались достаточно устойчивые коллективы программистов и операторов, отток кадров был минимальным. Работа коллектива СПКБ ГНИЦУИ по реализации задач производственно-экономического направления получила высокую оценку. Он был удостоен премии Ленинского комсомола в 1984 г.

В 1985 г. ГНИЦУИ переименован в Главный информационный центр.

В 90-х гг. XX в., из ГИЦ отделилось республиканское информационное бюро. После создания Российской Федерации снова происходит их объединение. Изменился состав коллектива ГИЦ: молодое поколение, отработав год – два, уходило на вольные хлеба, а старшее поколение – на пенсию. В результате произошло качественное изменение в составе специалистов ГИЦ, заметно повлиявшее и на количество поддерживаемых задач и приоритетных направлений деятельности.

СПКБ переименовали в Центр планово-экономической информации (ЦПЭИ). Он продолжил курс на автоматизацию картотек, т. е. перенос информации с бумажных носителей в электронный вид и обеспечение взаимодействия с региональными информационными центрами по выстраиванию цепочки «запрос – обработка – ответ» по всем учетам, а также организационное ускорение ее прохождения в вертикальном (федеральный уровень) и горизонтальном (межрегиональном) направлении.

Кроме того, в эти годы изменились подходы к решению задач в связи с появлением новой техники и технологий (появляются персональные компьютеры и операционная система «Windows»), которая была способна взять на себя решение задач локально на месте нахождения пользователя и не требовала огромных затрат на обучение работе с ней. Также создавалась принципиально новая организация труда по взаимодействию пользователей локальных вычислительных сетей (ЛВС). Появилась возможность создавать небольшие ЛВС на 5–10 ЭВМ, соединенных с сервером. Соответственно меняется и программное обеспечение, направленное на удобство работы пользователя, обеспечение доступа, обработки информации, управление системой хранения данных.

Первыми проектами стали задачи экономического характера в Финансово-экономическом департаменте МВД России. В процессе

работы были определены задачи, наиболее поддающиеся алгоритмизации на персональных компьютерах: это статистическая обработка контроля организационной деятельности, учет командирований, пенсионный учет, обеспечение учета и контроля научно-технической деятельности МВД России, планирование и учет финансовой деятельности.

Вместе с тем были поставлены задачи заменить реализованную ранее систему решения задач экономического характера с больших ЭВМ на персональные компьютеры, поэтому система стала гибкой, учитывала различие между подразделениями центрального аппарата и подразделениями в регионах по видам финансирования, условий реализации задач, наличия персональных ЭВМ, локальных сетей и их скоростных характеристик и, соответственно, обеспечивала гибкую настройку создаваемого прикладного программного обеспечения.

В рамках ЦА МВД решались задачи автоматизации бухгалтерско-экономических операций: планирование и распределение финансовых потоков, сбор с регионов, обработка данных, составление отчетности МВД и предоставление ее в Минфин; движение средств по авизо, взаиморасчеты, сверка платежей между регионами, ведение бухгалтерского учета, учет основных средств и материальных ценностей, расчет заработной платы и денежного содержания, составление сводных бухгалтерских отчетов, расчет пенсионного обеспечения.

Успешное взаимодействие ЦА МВД с руководством Финансово-экономического департамента и с Департаментом тыла позволило внедрить новые технологии, обучить пользователей на местах и обеспечить возможность корректировки программного обеспечения; находясь рядом, учитывать пожелания сотрудников подразделений по совершенствованию работы программного обеспечения и внедрять в эксплуатируемые системы изменения законодательных актов.

В это время разрыв ГИЦ и региональных информационных центров становится сильнее, ГИЦ осуществляет взаимодействие с регионами по запросам поиска информации по учетам только на федеральном уровне. Остальные задачи, несмотря на кажущуюся стандартность задаваемых вопросов, в регионах имели различную реализацию в программном исполнении.

В этот период сотрудниками ГИЦ разрабатывается Концепция развития системы информационного обеспечения ОВД в борьбе с преступностью³, которая определила стратегию и приоритетные направления по проблемам автоматизации информационного обеспечения оперативно-служебной деятельности.

Тесное взаимодействие с регионами выявило, во-первых, разрозненность и неоднородность автоматизации различных задач в различных регионах; во-вторых, отсутствие или недостаток специалистов по

техническому и программному обеспечению в информационных центрах и различных подразделениях, проблему внедрения уже имеющегося прикладного программного обеспечения на федеральном уровне и в регионах, в силу. В-третьих, различное финансовое обеспечение как в центральном аппарате, так и в регионах, отсутствие финансовой обеспеченности для технической модернизации. Проблема 2000 г. (проблема системного времени в ЭВМ), изменение технологий аппаратной части персональных ЭВМ, изменение системного и прикладного программного обеспечения – все это привело к физическому и моральному устареванию техники, которая всего за три года эксплуатации становилась просто грузом, который невозможно списать и заменить на новое оборудование. Аналогичная ситуация сложилась с серверами и оргтехникой.

В-четвертых, отдельно рассматривался вопрос о связи с подразделениями. Взаимодействие осуществлялось с помощью телефонной связи, недостатками которой была ненадежность устойчивости соединения, низкая скорость, потеря передаваемой информации, требовавшей обязательного дублирования.

В-пятых, проблемой стало техническое отставание, изменение законодательства в сфере государственного управления, изменение бюджетной политики, неопределенная политика Министерства по информатизации, большие кадровые перемены, в т. ч. и уход программистов и специалистов в коммерцию, отсутствие сил и возможностей ГИЦ быть на этом этапе лидером привело к потере главной идеи реализации информатизации – решение всех задач МВД, требующих автоматизации и сохранение независимости МВД от коммерческих структур в современных условиях.

В 1998 г. ЦПЭИ ГИЦ МВД России упраздняется и становится частью Центра информационных технологий и систем, объединивший в себе отделы, занимающиеся разработкой и внедрением программного обеспечения по учетам на федеральном уровне, по всем задачам бухгалтерского учета, по учету лицензий на оружие: в первую очередь сохранялись на высоком уровне процессы автоматизации задач центрального аппарата МВД России.

С 2000 г. изменилась политика государства в бюджетной сфере. Внесение существенных изменений в налоговое законодательство, пенсионное обеспечение, банковскую структуру, увеличение объемов отчетности, изменение технологий обеспечения функционирования хозяйственной деятельности, переход на безналичную выплату заработной платы и денежного содержания – все это требовало существенной модернизации программного обеспечения. Из-за ограниченных возможностей сил и количества программистов результаты достига-

лись не так быстро, и дальнейшие перспективы невозможности внедрения новых технологий на старом оборудовании, специальном программном обеспечении, отсутствие знающих специалистов с новым типом мышления привело к дальнейшей утрате позиций ГИЦ в данном направлении.

Появление возможности аутсорсинга на услуги и работы (в т. ч. и по закупке программного обеспечения) подразделениям МВД, желание сократить бюджетные расходы, с внедрением новых технологий, обеспечивающих их функционирование, привело к двойственному результату.

С одной стороны, изменение организационного подхода для решения задач, привлекательно давая право выбора предложений по автоматизации определенной задачи и снимая с себя часть ответственности за автоматизацию необходимых процессов, с другой стороны – любая коммерческая фирма – это получение прибыли как от клиентов, так и от своих сотрудников, и утрата ответственности за сохранение информации после ее ухода из контракта. Кроме того, внутренние изменения в кадровом составе представителей фирмы для обеспечения взаимодействия с заказчиком негативно отражались на результатах работы (многократная вводная разъяснительная работа, изменение программного обеспечения и некорректные внутренние настройки специалистом). Иногда выдвигалось требование о необходимости закупки модернизированного программного обеспечения, однако ответственность за сохранение данных и устойчивой работы все равно лежало на заказчике, вынуждая тратить время на поиски более лучшего программного обеспечения, ввода недостающих данных. Существовала проблема конвертации данных и идентичности ее результатов в исходной системе, сохранения старой системы в работоспособном состоянии, оформления государственной закупки и расходования бюджетных средств. К сожалению, эта проблема – зависимость от платного программного обеспечения – в дальнейшем еще больше усугубилась.

В 2005 г. ГИЦ МВД России был преобразован в Главный информационно-аналитический центр (ГИАЦ) МВД России с присоединением Центра оперативно-разыскной информации⁴.

ГИАЦ становится ключевым подразделением в развитии информатизации МВД России⁵. Благодаря решению координационных, организационных вопросов по развитию единого информационного пространства, проблем связи и объединения усилий подразделений центрального аппарата, регионов сегмент внутриведомственной сети стал интегрированной мультисервисной телекоммуникационной системой.

В 2009 г. в МВД России создан Департамент информационных технологий и защиты информации, который совместно с ФКУ НПО «СТиС» МВД России постепенно взял на исполнение функции координации работ по развитию единого информационного пространства МВД России, предоставив новые возможности для развития подразделений МВД России. Развитие новых технологий в области хранения, доступа и обработки данных, защиты информации, появление возможности обеспечения разграничения и контроля доступа к ведомственной сети и ее ресурсам позволило выйти на новый уровень взаимодействия всех подразделений МВД России.

В 2012 г. была утверждена Концепция создания единой системы информационно-аналитического обеспечения деятельности МВД России⁶, которая определила направления и развитие системы ОВД на современном этапе.

Реализация ее положений (далеко не всех) обеспечила массовое подключение к информационным ресурсам ИСОД рабочих мест сотрудников МВД России, централизацию и интеграцию информационных ресурсов, существующих специализированных территориально распределенных автоматизированных систем и информационных систем, внедрение системы электронного документооборота, создание подсистемы обеспечения информационно-аналитической деятельности оперативно-технических подразделений ОВД Российской Федерации, реализацию этапов межведомственного электронного взаимодействия.

В настоящее время деятельность Главного информационно-аналитического центра МВД России⁷ направлена на решение задач централизованного информационного обеспечения подразделений МВД России, органов государственной власти Российской Федерации, правоохранительных органов иных государств оперативно-справочными, оперативными, розыскными, криминалистическими, дактилоскопическими, статистическими, архивными и научно-техническими сведениями и организационного участия в развитии стандартов статистической информации о состоянии преступности в пределах своей компетенции совместно с подразделениями МВД России (по стандартизации учетно-регистрационных документов, разработке проектов форм ведомственной статистической отчетности о состоянии преступности и совершенствования организационно-правового механизма сбора, обобщения и представления показателей, обрабатываемых в рамках форм федерального статистического наблюдения).

Практически каждое десятилетие МВД России сталкивалось с проблемой технического и программного переоснащения при ограниченных финансовых ресурсах, при ограниченном числе высококвал-

лифицированных специалистов в области современных информационных технологий; с вопросом сохранения и использования накопленных ресурсов в новых системах, осуществлением научного подхода для решения и организации информационного обеспечения в целом.

ГИАЦ МВД России оставалась важным звеном в решении своевременного и качественного преобразования, внутренних информационных баз данных и систем, доступ к которым необходим для всех подразделений МВД России в их повседневной деятельности.

Таким образом, являясь головным подразделением в структуре информационной службы, ГИАЦ МВД России вносит огромный вклад в комплексное решение многих задач информационного обеспечения МВД России для предупреждения и пресечения преступлений и административных правонарушений, выявления, раскрытия и расследования преступлений⁸.

¹ Об объявлении Дня информационных подразделений органов внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 24 марта 2000 г. № 296.

² Информационная служба: история и современность / под ред. Л. Ю. Миллер, Н. И. Мясоедова. М.: ГИАЦ МВД России, 2000.

³ О мерах по реализации Концепции развития информационного обеспечения органов внутренних дел: приказ МВД России 12 мая 1993 г. № 229.

⁴ Вопросы Главного информационно-аналитического центра МВД России: приказ МВД России от 21 января 2005 г. № 33.

⁵ Главный информационный центр 1918–2003. Л. Ю. Миллер, Н. Н. Мясоедов. М.: ГИЦ МВД России, ФГУ «Объединенная редакция МВД России», 2003.

⁶ Об утверждении Концепции создания единой системы информационно-аналитического обеспечения деятельности МВД России в 2012–2014 гг.: приказ МВД России от 30 марта 2012 г. № 205.

⁷ Об утверждении Устава федерального казенного учреждения «Главный информационно-аналитический центр Министерства внутренних дел Российской Федерации»: приказ МВД России от 31 декабря 2010 г. № 910.

⁸ Руководству и сотрудникам Финансово-экономического департамента МВД России, Департамента тыла МВД России, ГИАЦ МВД России автор выражает благодарность за поддержку, переданный опыт, теплые отношения, умение работать сообща, тесное сотрудничество и взаимопонимание при совместной работе. Отдельная благодарность сотрудникам ЦРЖПР и АИ ФКУ «ГИАЦ МВД России» за предоставленный архивный материал при подготовке статьи.



Н. В. ГАЛАНИНА,

*кандидат философских наук, доцент кафедры философии
Московского университета МВД России им. В. Я. Кикотя
E-mail: Natgal2411@rambler.ru*

Проблема поиска исторических закономерностей в развитии полиции

В статье рассматривается поиск современными социальными науками исторических закономерностей и главных детерминант общественного развития как в обществе – открытой системе, так и в полиции как один из ключевых институтов социальной целостности. Раскрываются сущностные и базовые конструкты полицейского сообщества, позволяющие рассматривать полицию как саморазвивающуюся систему в рамках культурной истории общества.

Социальная система, социальная структура, общество, история, исторические закономерности, детерминация, полиция.

Вопрос о существовании объективных законов, определяющих ход истории, в наши дни весьма актуален. Находя детерминанты общественного развития, можно понять дальнейший ход исторического процесса либо предсказать наиболее возможную магистральную канву дальнейшего события.

Изучая полицию как один из важнейших институтов социума, важно найти и обозначить исторически сложившиеся закономерности в развитии полицейской системы как единого организма. Необходимо показать сотрудникам полиции, что их деятельность не просто фрагментарна, хаотична и бессмысленна в рамках целостного социально-исторического бытия, а имеет глубинную основу, содер-

жит связь и осуществляет взаимодействие в рамках всей истории общества. Тогда сотрудник полиции будет мыслить ответственно и масштабно, понимая, что его деятельность не суета сует и сизифов труд, а вклад в общее дело распространения гуманизма, справедливости и гармонии не только в конкретно взятом историческом социуме, а вообще в мировой истории.

В современных трактовках ученых о социуме, общепризнанным является мнение, что современное человечество и его институты идут по пути, который ведет к глобальному кризису, который положит конец всей современной цивилизации, а возможно, и человечеству¹.

В связи с этим возникает необходимость обратиться к самой проблеме истории полиции. Современные исследователи выделяют в истории полиции ступени развития и пласты, которые отражают ее историческую память, исторические деяния и историческое значение.

Историческая наука есть только там, где историческое знание выстроено и обосновано в соответствии с критериями научной рациональности, например, это отражается в таких науках, как социальная история и историческая антропология. В конце XX в. в социальной истории преобладает установка на изучение общества как целостности. «Наряду с классами, сословиями и иными большими группами людей она сделала предметом своего изучения социальные микроструктуры: семью, общину, приход, разного рода другие общности и корпорации, которые были столь распространены в доиндустриальную эпоху... Принципиальной исходной установкой стал взгляд на общество как целостный организм, в котором все элементы взаимодействуют в сложной системе прямых и обратных связей, исключающий возможность редукции и нахождения какого-либо одного, пусть даже независимого фактора, способного определять все историческое развитие»².

В связи с этим роль и значение полиции в функционировании всего общества трудно не оценить по достоинству. Полиция всегда связывала все институты общества, т. к. стояла на рубеже безопасности и правомерности.

В социологии в связи с этим возникает интерес к наследию М. Вебера. Вебер полагал, что в гуманитарном знании возможен поиск идеального типа, т. е. некой конструкции, создаваемой исследователем путем мыслительного усиления определенных черт действительности. Вебер искал характерные черты действительности, которые несут элементы повторяемости.

М. Вебер, как и другие западные социологи, не ставит под вопрос принцип причинности в истории и наличие повторяемости в общественном процессе. Они выдвигают на первый план свобод-

ную волю человека, опирающуюся на нормы и ценности культуры. Проблема места культурных норм и ценностей морали в общественном сознании поднимается философами еще с античных времен. Аристотелевская традиция утверждает инвариантность и даже априорность, например, самой морали.

Институт полиции можно соотнести с теорией бюрократической организации М. Вебера, которую он определял как «организацию с пирамидальной структурой власти, использующую силу действия универсальных и безличных правил, чтобы поддержать эту структуру, и уделяющую главное внимание недискреционным аспектам управления»³. Таким образом, «содержательно бюрократический аспект деятельности полиции выражается в администрировании – во взаимоотношениях с органами государства и в государственном управлении – во взаимоотношениях с гражданами и их объединениями»⁴; формально – в ст. 3 Закона «О полиции», гласящей, что «правовую основу деятельности полиции составляют Конституция РФ, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры РФ, федеральные конституционные законы, настоящий Федеральный закон, другие федеральные законы, нормативные правовые акты Президента РФ и нормативные правовые акты Правительства РФ, а также нормативные правовые акты федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел».

В деятельность полиции прослеживаются, таким образом, следующие исторически сложившиеся закономерности: алгоритмичность, иерархичность, формально-правовое начало, карьерность. Это система власти-подчинения, которую М. Вебер обозначил как патримониальную⁵.

По мере развития идеи народовластия концепция службы конкретному лицу трансформировалась в концепцию служения обществу. Но такое служение изначально имеет в себе самом ряд противоречий, основу которых составляет «высокая вероятность несогласованности волеизъявлений отдельных граждан и даже их легитимных представителей. Поэтому на смену спонтанности приходит регламент»⁶. С неизбежностью в индустриальном обществе возникает очередная детерминанта полицейской профессии, которую, согласно веберовской традиции, можно обозначить как рационально-бюрократическую.

Историческая антропология тоже внесла свой вклад в понимание постижения субъективных миров, представителей каких-либо

социальных групп, их поведения, обычаев, ценностей и т. д. «Включение в исследовательский проект новой задачи реконструкции глубинной программы всех видов человеческой деятельности, заложенной в культурной традиции социального универсума, стало несомненным достижением антропологического подхода к социальной истории»⁷. В связи с этим мир полиции обладает своей субкультурой, отраженной в традициях, обычаях, правилах, которые транслируются как заданные культурные стереотипы поведения, весьма важные и существенные для принятия в свой коллектив какого-нибудь субъекта.

Большую роль в развитии методологических ориентиров исторической науки в последние десятилетия XX в. сыграл структурализм. В структурализме человек превращается из активного субъекта, в частицу неких структур, которым человек бессознательно подчиняется. Это структуры универсальных знаковых систем, которые пронизывают не только все бытие человека, но и его бессознательное, и через это бессознательное определяют все формы человеческой деятельности, культуру и социальные институты.

К. Леви-Стросс объясняет, что бессознательным является символическая функция, специфически человеческая, которая у всех людей осуществляется по одним и тем же законам. Бессознательное у Леви-Стросса рационально, логично и является механизмом, с помощью которого знаковые системы определяют деятельность как отдельных индивидов, так и больших групп людей. В полиции этой знаковой системой являются: сленг, манеры, движения, выражение лица и т. д. Это некие правила полицейского общения, которые бессознательно сформировали ряд процессов, позволяющих соединить и установить определенный тип коммуникации между индивидами и группой. Это как некие культурные коды, по которым можно отличить своих и ощутить единство с полицейским сообществом.

Конституционные нормы, определяющие структуру и полномочия органов государственной власти и управления, тоже являются структурными составляющими, предопределяющими деятельность полицейских. Они определяют место субъекта в иерархии соподчиненных органов, исчерпывающим образом регулируют его компетенцию, разрешают ему то, что предписано в документе, а любая иная деятельность нарушает статусное предписание и является в силу этого незаконной⁸.

Однако междисциплинарного синтеза в исторической науке пока нет. Различие исследовательских программ и методологических установок порождает острые дискуссии. До окончательного принятия идеи о реально работающих объективных законах как

в рамках всего исторического процесса, так и внутри социальных сообществ, например таких как полиция, или убедительно доказывающей теории их отсутствия, еще достаточно далеко.

¹ Кризис как фактор социального развития. М., 2016 [Электронный ресурс]. URL: <http://users4496447.socionet.ru/files/crisis.pdf>. (дата обращения: 06.07.2018).

² *Репина Л. П., Зверева В. В., Пармонова М. Ю.* История исторического знания. М., 2004. С. 232.

³ *Вебер М.* Избранные произведения. М., 1990. С. 473.

⁴ *Кушнарченко И. А.* Многомерная природа полицейской этики // *Философские исследования и современность*. Вып. 7. М., 2018. С. 68.

⁵ *Вебер М.* Феодализм, «сословное государство» и патримониализм // *Ойкумена: Альманах сравнительных исследований политических институтов, социально-экономических систем и цивилизаций*. 2011. Вып. 8. С. 243–245.

⁶ *Кушнарченко И. А.* Многомерная природа полицейской этики... С. 66-72.

⁷ *Леви-Стросс К.* Структурная антропология. М., 1983. С. 550.

⁸ *Массовое сознание в системе взаимодействия власти и общества* // *Философские исследования и современность*. Вып. 6. М., 2017. С. 352–378.



А. А. ГРИЩЕНКО,

*профессор кафедры управления органами внутренних дел
в особых условиях ЦКШУ Академии управления МВД России,
доктор юридических наук, профессор
E-mail: Vvg_59@mail.ru*



Ю. А. КОРАБЕЛЬНИКОВА,

*заместитель начальника кафедры государственно-правовых
дисциплин Академии управления МВД России,
кандидат юридических наук
E-mail: Korable79@yandex.ru*

Отдельные аспекты ведомственного контроля в органах внутренних дел: история и современность

Статья раскрывается понятие и сущность ведомственного контроля, осуществляемого в системе Министерстве внутренних дел Российской Федерации. Рассматривается история контроля за состоянием местных полицейских сил, выявляется роль различных исторических личностей

в реализации контрольных функций в осуществлении ведомственного контроля. Проводится анализ современного состояния правового обеспечения ведомственного контроля в МВД России в соответствии с приказом МВД России № 77 от 03.02.2012 г.

Министерство внутренних дел Российской Федерации; зональный контроль, особый контроль, ведомственный контроль.

Министерство внутренних дел Российской Федерации с момента его основания и до настоящего времени осуществляет комплекс функций, направленных, прежде всего, на защиту прав и свобод граждан. Наделенные значительным объемом государственно-властных полномочий, позволяющих применять меры государственного принуждения, ОВД на протяжении всего времени своего существования нуждались и нуждаются в постоянном контроле за своей деятельностью. Совершенно справедливым представляется мнение ученого С. П. Покровского, о том, что министерская власть, контролирующая все сферы жизни общества, сама «подлежит контролю»¹.

С момента создания Министерства внутренних дел Российской империи в 1802 г. и Министерство, и сам министр выступали в качестве объектов надзора со стороны высших органов государственной власти в лице императора, Сената и Государственного совета. С другой стороны, они сами являлись субъектами контроля в отношении подведомственных учреждений².

На Министерство возлагалась обязанность надзора за действием всех подчиненных мест и лиц. Министр подлежал ответственности за все действия и распоряжения Министерства, что, по мнению исследователя А. С. Алексеева, приводило к возникновению у него обязанности «надзирать за всеми деталями управления»³. Министр должен был контролировать как структурные подразделения Министерства, так и его региональные органы. С этой целью в 1803 г. министром внутренних дел были составлены и высочайше утверждены правила внутренней организации Министерства⁴, которые определили в т. ч. порядок и содержание контрольных функций министра.

Контроль за деятельностью региональных органов, подчиненных Министерству внутренних дел, в основном осуществлялся в Российской империи на основании отчетов губернаторов и результатах сенатских ревизий. Так, для реализации контрольных функций назначенному в 1834 г. товарищем министра внутренних дел А. Г. Строганову было поручено инспектировать местную администрацию, губернаторов, полицмейстеров, которые приходили в «трепет от его громкого имени, титула, погон с генерал-адъютантскими вензелями»⁵.

Позднее, в 1842 г., во всех департаментах Министерства были введены должности вице-директоров. Эта мера была обусловлена необходимостью освобождения директоров департаментов от выполнения повседневных обязанностей и использования их для командирования в губернии с целью ознакомления «на месте с положением различных частей управления» и «установления ближайшего контроля со стороны министерства над деятельностью местных его органов»⁶.

Кроме того, министры выступали в качестве арбитров в случае возникновения конфликтов между структурными подразделениями самого Министерства, а также между департаментами и местными подведомственными органами.

Впоследствии министром внутренних дел Л. А. Перовским было увеличено число чиновников для особых поручений при департаментах Министерств⁷. Они должны были обеспечивать постоянный контроль ведомства над подчиненными учреждениями и, прежде всего, полицейскими органами. Эта мера была обусловлена тем, что Л. А. Перовский в любом из своих подчиненных подозревал «стремление к злоупотреблению, а каждый поступок, показавшийся ему неблагоприятным» подвергал расследованию и наказанию «с неумолимой жестокостью». По его мнению, постоянный контроль должен был способствовать искоренению злоупотреблений властью и взяточничества⁸.

Этот лишь небольшой экскурс в историю существования Министерства внутренних дел раскрывает значение ведомственного контроля за деятельностью подчиненных подразделений в Российской империи.

В настоящее время ведомственному контролю также уделяется пристальное внимание. В организации процесса ведомственного контроля в деятельности ОВД значение имеет четкое нормативное определение его предмета и границ, а также пределов полномочий контролирующих субъектов, установленных их правовым статусом. Это приводит, с одной стороны, к правовой определенности, что создает условия для эффективного управления. Справедливо высказывание одного из основателей советской школы тайм-менеджмента П. М. Керженцева о том, что «действенный контроль возможен только в том случае, когда в организации осуществлено четкое разделение работы и ответственность между отдельными ее подразделениями и работниками»⁹.

С другой стороны, правовая урегулированность обеспечивает существование четко установленного алгоритма контроля, что исключает субъективизм при осуществлении контролирующих функций.

Однако правоприменительная деятельность ОВД свидетельствует о том, что современное состояние института ведомственного контроля и механизма реализации его норм не лишены проблемных вопросов.

Правовой основой осуществления ведомственного контроля в органах внутренних дел стал приказ МВД России от 3 февраля 2012 г. № 77 «Об основах организации ведомственного контроля за деятельностью органов внутренних дел Российской Федерации»¹⁰. Им утверждены инструкции по осуществлению зонального, особо-го, ведомственного контроля и проведению различных видов ведомственных проверок. Данный приказ призван урегулировать одно из важных направлений деятельности ОВД, от правильности организации которого во многом зависит эффективность всех направлений оперативно-служебной деятельности. Тем не менее правоприменительная практика показала, что данный приказ нельзя признать в полной мере совершенным. В частности, ряд его положений нуждается в переработке и дополнении, отсутствуют нормативно установленные принципы ведомственного контроля, что привело и к отсутствию единства подхода у должностных лиц ОВД, осуществляющих ведомственный контроль, и к значительному сужению цели зонального контроля.

Исходя из положений инструкции о зональном контроле, утвержденной данным приказом, он состоит в обеспечении соответствия организации деятельности подконтрольного органа (подразделения) требованиям законных и подзаконных правовых актов, а также нормативных правовых актов МВД России, исполнения управленческих решений руководства МВД России.

При этом одной из задач зонального контроля является выявление соответствия организации и результатов его деятельности требованиям законодательства и нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность ОВД, а также принятым управленческим решениям. Таким образом, произошло смешение цели и задачи зонального контроля, что представляется некорректным, поскольку цель определяет конечный результат, а задачи являются средством достижения цели.

Целевые проверки деятельности, проведенные организаторами и исполнителями зонального контроля на региональном уровне, свидетельствуют о том, что отсутствие нормативно установленных принципов и некорректное определение цели контроля негативно отражается на качестве ведомственного контроля в деятельности ОВД.

Следует отметить, что каждое подразделение МВД России функционирует в определенных социально-экономических услови-

ях. Определенное влияние на деятельность органа внутренних дел оказывает кадровая ситуация, немалую роль играет криминогенная обстановка в регионе, обусловленная в т. ч. миграционными потоками и другими причинами. Для обеспечения эффективного зонального контроля необходимо приобщать к номенклатурным делам собранные информационно-аналитические данные о курируемом подразделении.

Таким образом, в результате проведенного анализа аспектов ведомственного контроля в органах внутренних дел дано расширенное понятие его цели – это совершенствование и повышение эффективности оперативно-служебной деятельности ОВД. Это нормативное определение будет способствовать более эффективно-му осуществлению ведомственного контроля за деятельностью территориальных ОВД.

¹ *Покровский С. П.* Министерская власть в России. Ярославль: типография губернского правления, 1906. С. 533.

² *Яковлев К. Л.* Государственно-правовой статус Министерства внутренних дел Российской империи в дореформенный период (1802–1861 гг.): дис. ... докт. юрид. наук. М., 2015. С. 72.

³ *Алексеев А. С.* Русское государственное право: конспект лекций. М., 1897. С. 483.

⁴ ПСИ РИ. Собр. 1. Т. XXVII. № 20852.

⁵ *Борисов А. В.* Министры внутренних дел России (1802 г. – 1917 г.). СПб., 2000. С. 59.

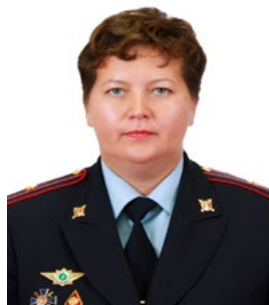
⁶ *Адрианов С. А.* Министерство внутренних дел 1802–1902. СПб., 1902. С. 54–55.

⁷ Министр внутренних дел Российской империи в период 1841–1852 гг.

⁸ *Яковлев К. Л.* Государственно-правовой статус Министерства ... С. 80.

⁹ *Керженцев П. М.* Принципы организации. М.: Юридическая литература, 1968. С. 174.

¹⁰ Об основах организации ведомственного контроля за деятельностью органов внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 3 февраля 2012 г. № 77 (в ред. приказа МВД России от 29.06.2018 № 414).



Н. А. ЕРМОЛАЕВА,

*кандидат педагогических наук,
старший инспектор организационно-аналитического отдела
центра административного обеспечения
ФКУ «ГЦАХиТО МВД России»
E-mail: Eva5727@mail.ru*

К вопросу об истории воспитания сотрудниками ОВД участников дорожного движения

В статье приводится краткий экскурс в историю появления института воспитания участников дорожного движения. К вопросам культурного поведения на дорогах люди обращаются во все времена. Для того чтобы все участники дорожного движения были воспитанными, необходимо повышать профессионально-педагогическую компетентность сотрудников ОВД. В статье приводится алгоритм проведения занятий по изучению культуры поведения на дорогах сотрудником полиции с разновозрастными детскими и взрослыми аудиториями.

Ретроспективный анализ, воспитание, профессионально-педагогическая компетентность, участники дорожного движения.

Со времен глубокой древности решались профессионально-педагогические задачи воспитания участников дорожного движения. Компетентность уполномоченных, призванных к этой деятельности, включала в себя умение вести беседу с различными представителями населения, вежливость и деликатность, ораторское искусство и умение убеждать.

Первые упоминания о воспитании участников дорожного движения относятся к эпохе римских императоров¹, когда вель-

можи нанимали скоморохов для регулирования движения на перекрестках. Гай Юлий Цезарь сформировал команду вольноотпущенников², имевшую неограниченные права вплоть до применения физической силы. Данная команда обязывалась следить за движением на перекрестках и за исполнением правил дорожного движения. От нее требовалось умение вести беседу с различными представителями населения, соблюдение вежливости и умение убеждать. Первые правила дорожного движения были утверждены указом Юлия Цезаря в 50-х гг. до н. э.³ Правила предписывали устройство улиц с односторонним движением, запрещали ездить на частных колесницах по улицам Рима в рабочее время. Жителей других городов правила дорожного движения обязывали оставлять транспортное средство за городской чертой, пользоваться наемным паланкином или передвигаться пешком.

Начиная с IX века, в России в период правления династии Рюриков (862 г. н. э.) формировался путь «из варяг в греки⁴» – от Балтийского до Черного моря. Были составлены первые таможенные правила, принимались попытки регулировать дорожное движение. Постепенно складывалась система взаимоотношений между дружинниками князей-наместников и проезжими торговыми людьми: местные князья-наместники отправляли дружины сопровождать их обозы. Дружина действовала как таможня (взимала пошлину за проезд и провоз товаров) и как дорожная инспекция (сопровождала и указывала дальнейший путь и наиболее удобную дорогу до следующего княжества).

Во время правления царя Федора Ивановича законодательство дополнилось актуальной на многие столетия статьей «Об ответственности за плохое содержание дорог, вследствие которого происходят несчастия с людьми и животными»⁵.

Царь Петр I создал полицейские органы⁶, контролирующие соблюдение в Санкт-Петербурге правила дорожного движения. При Петре I начинается процесс профессионального воспитания полицейских, развивается институт наставничества, передача опыта от поколения к поколению.

В 1809 г. при царе Александре I создаются полицейские команды, призванные обеспечивать безопасность движения на реках и на дорогах, сопровождать грузы, предотвращать хищения, следить за исправностью дорог и за безопасностью движения по ним гужевого и пешего казенного транспорта. В городах полиция стала регулировать передвижение по улицам пешеходов. Беседы с пешеходами означали культуру и воспитанность полицейских, уровень их тактичного обращения.

В 1812 г. в Москве было утверждено правостороннее движение транспорта, а на конных экипажах требовалось установление номерных знаков.

В 1817 г. издается Указ, предписывающий «при въезде в каждом селении иметь столб с доской, показывающей, как сие селение называется, кому принадлежит и какое имеет число душ».

В 1835 г. издается постановление «О движении извозчиков по улицам», в нем указывалось: «исполнять распоряжения скорости езды и останавливаться по первому требованию полиции»; за нарушение этих требований назначалось наказание в виде штрафа до 500 руб. или арест сроком до 3 месяцев.

В 1892 г. появляются правила для велосипедистов: у каждого велосипеда должен быть металлический номер и фонарь, который зажигался бы в вечернее время суток. При встрече с пешеходом или с таким же водителем велосипедист держался правой стороны дороги и заблаговременно предупреждал о своем приближении сигнальным звонком.

С появлением автомобилей на дорогах фиксируются и первые связанные с ними дорожные происшествия: в журнале «Циклист» за сентябрь 1900 г. сообщалось о том, что «лошадь извозчика Афанасия Захарова, проезжая по проезду Никитского бульвара, испугалась автомобиля, бросилась в сторону, опрокинула пролетку и помчалась к Никитским воротам».

В России к появлению автомобиля население отнеслось враждебно. В книге П. К. Энгельмейера, изданной в 1910 г., написано: «...население... готово сделать нам всякую неприятность, например, поставить воз поперек дороги. Взрослые, если сами и не бросают камни, то на ваших глазах поощряют к тому детей, совершенно справедливо рассуждая, что вы не начнете же воевать с ребенком»⁷.

В качестве воспитательных мер в 1912 г. Совет министров предоставил полицейским чинам право штрафовать автомобилистов за неосторожную езду, предусмотрев уголовную ответственность за причинение ущерба, а 28 августа 1916 г. в Севастополе утверждены Правила дорожного движения.

Советский период характеризуется повышением требований к профессиональной деятельности сотрудников ОВД. В Советской России безопасность и порядок движения по улицам обеспечивались в соответствии с постановлением «О рабочей милиции»⁸. Задачи ведомства включали в себя осуществление надзора за порядком движения транспорта на улицах и дорогах, наблюдение за их исправным состоянием, воспитание участников дорож-

ного движения⁹. Милиционеры осуществляли контроль за дорожным движением: в их обязанности входило недопущение игр на дорогах, движения по тротуарам на лошадях и велосипедах; они следили, чтобы ремонтные работы на дорогах не создавали помех движению и т. д.

Обучение сотрудников милиции стало проводиться в обязательном порядке. Профессионально-педагогическая компетентность сотрудников повышалась благодаря тесному взаимодействию с добровольными общественными организациями, юными инспекторами дорожного движения, участию в пропаганде безопасности дорожного движения на предприятиях и в организациях. Вводится обязательное обучение сотрудников милиции: перед поступлением на службу необходимо пройти специальное профессиональное обучение или переподготовку¹⁰.

Современное обучение сотрудников проводится в центрах профессиональной подготовки, высших образовательных организациях системы МВД России (исключены направления среднего профессионального образования и обучение в учебных центрах).

Исторический анализ изучаемого вопроса показывает сложившуюся практику взаимодействия представителя полиции (милиции) с участниками дорожного движения. Такое общение предполагает высокий уровень профессионально-педагогической подготовки сотрудников. Программа формирования профессионально-педагогической компетентности сотрудников ГИБДД территориальных органов МВД России по воспитанию участников дорожного движения¹¹ направлена на подготовку сотрудников для общения и воспитания ими участников дорожного движения.

Для проведения занятий по изучению Правил дорожного движения и культуре поведения на дорогах сотрудник должен иметь представление о психологических особенностях разновозрастной аудитории, с которой ему предстоит общаться. Его внешний вид должен соответствовать званию, форма одежды – быть в надлежащем состоянии.

Сотрудник, отправляющийся на занятие (беседу и т. д.) в аудиторию обязан быть педагогически подготовлен, знать тему, уметь составить план и быть готовым отвечать на вопросы.

С дошкольниками (возраст детей от 3-х до 6-ти лет), сотрудник проводит занятие по изучению культуры поведения на дороге в форме игры. Он должен доступно объяснить детям что можно, а что нельзя (можно переходить улицу на зеленый сигнал све-

тофора, нельзя – на красный сигнал светофора). Важно помнить, что занятие с детьми 3–6 лет не должно превышать 15–20 мин., поэтому оно может включать в себя только одну тему (например, «сигналы светофора» или «пешеходный переход»¹²); на каждом последующем занятии закрепляется тема предыдущего, выстраивается логическая цепочка знаний.

Проведение занятий по изучению культуры поведения на дороге с младшими школьниками (возрастная группа от 7-ти до 11-ти лет) допустимо непосредственно на улице, с обеспечением безопасности детей (привлекая подвижные экипажи ГИБДД, ППС, а также родителей, педагогов). Детям показываются пешеходный переход, рассказываются правила пользования общественным транспортом. При проведении занятий в классе можно использовать наглядный материал, подготовленный заранее: плакаты, листовки, программы и прочее. Важно помочь ребенку составить маршрут от дома до школы (попросить нарисовать маршрут; посчитать, сколько дорог ребенок переходит; есть ли по пути пешеходный переход; пользуется ли ребенок городским транспортом; если его привозят на машине, соблюдают ли родители правила перевозки детей). Перед проведением занятия с младшими школьниками сотруднику необходимо иметь представление о дорожной разверстке района.

При проведении занятий с подростками (возрастная группа от 12-ти до 17-ти лет) сотруднику необходимо заинтересовать аудиторию, морально подготовиться к неудобным вопросам; привести статистические данные ДТП, количестве пострадавших в них людей; довести информацию об административной и уголовной ответственности (с какого возраста она наступает, по каким правонарушениям, сколько хранятся данные о правонарушениях и прочее); просмотреть видеоролики ГИБДД об основных видах и причинах ДТП; провести подробный анализ по факту (если таковой произошел) ДТП с участием подростков этой образовательной организации.

Сотруднику для проведения занятия по изучению культуры поведения на дороге с курсантами, слушателями, студентами (возраст от 18-ти до 25 лет) необходимо подготовить и довести до данной аудитории статистические данные о ДТП, погибших и раненых в них людях; предложить просмотреть видеоролик о соблюдении Правил дорожного движения, культуры вождения, провести обязательно разбор сюжета и его анализ. На подобных занятиях допустимо применение новых педагогических технологий (программ, тренингов, коллоквиумов и т. д.); необходимо

изучить изменения в Правилах дорожного движения; акцентировать внимание на поведенческих особенностях разновозрастных участников дорожного движения.

Вопрос воспитания у участников дорожного движения культуры поведения на дороге охватывает и взрослую аудиторию: родителей – водителей, родителей – пешеходов, родителей – пассажиров.

Родителей дошкольников можно вовлечь в процесс воспитания у детей культуры поведения на дорогах, в транспорте (например, чтобы заинтересовать родителей в приобретении детского удерживающего устройства, можно провести фотовыставку «А меня в машине перевозят так» или подготовить вместе с ребенком бумажный макет автобуса, костюмы участников дорожного движения (водителя, инспектора ДПС и т. д.), стенгазеты на различные темы, связанные с соблюдением правил дорожного движения; организовать конкурсы, игры, соревнования с обязательным участием родителей, бабушек и дедушек.

Родителям младших школьников: довести статистику ДТП о пострадавших по вине взрослых детей; разобрать причины, время суток произошедших ДТП с участием детей; привести примеры ненадлежащего исполнения родительских обязанностей – несоблюдение правил перевозки детей; рекомендовать провожать – встречать детей; показывать личный пример по соблюдению правил дорожного движения.

Родителям подростков: довести статьи административного, уголовного кодексов, касающихся ДТП; привести статистику ДТП с участием подростков; акцентировать внимание на опасности передвижения на велосипедах, мопедах (нельзя ездить без знаний Правил дорожного движения, правил проезда перекрестков, без защитных шлемов и т. д.); предложить просмотреть и проанализировать видеоролики о ДТП и пострадавших в ДТП подростках, пригласить их в аудиторию; сообщить телефоны ближайших школ (курсов) по обучению вождению.

Краткий ретроспективный анализ истории воспитания у участников дорожного движения культуры поведения на дорогах отражает их взаимодействие с представителями полиции (милиции) на уровне партнерских взаимоотношений как полезный, взаиморазвивающий процесс в сфере безопасности дорожного движения.

¹ Штаерман Е. М. Расцвет рабовладельческих отношений в Римской республике: монография. М.: Наука, 1964. С. 137–150.

² Вольноотпущенники – в Древней Греции и Древнем Риме, в Византии, а также в западноевропейских государствах периода раннего феодализма – отпущенные на свободу или выкупившиеся рабы.

³ Древнеримская ГАИ. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.vokrugsveta.ru/vs/article/1692/> (дата обращения: 13.11.2018).

⁴ Соловьев С. История России с древнейших времен. М.: ООО «Торгово-издательский дом "Амфора"», 2015.

⁵ Мясников А. Л. Тайный код России. Зашифрованная история. М.: Вече, 2014.

⁶ Аналитический вестник Совета Федерации // ФС РФ. 2011. № 16 (428).

⁷ Рыбин А. История правил дорожного движения. Екатеринбург: ЛитагентРидеро, 2017. С. 8.

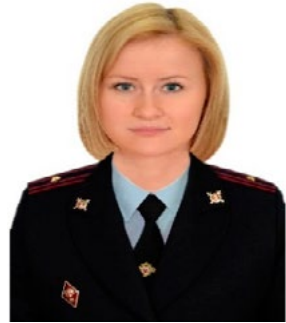
⁸ О рабочей милиции: постановление НКВД РСФСР от 28 октября 1917 г. // СПС «КонсультантПлюс».

⁹ Об организации Советской Рабоче-Крестьянской Милиции (Инструкция): постановление НКВД РСФСР, Наркомюста РСФСР от 1 октября 1918 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.bestpravo.ru/sssр/eh-akty/j7b.htm> (дата обращения: 15.12.2018).

¹⁰ О милиции: Закон РФ от 18 апреля 1991 г. № 1026-І. Ст. 21 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 16. С. 503.

¹¹ Ермолаева Н. А. Особенности обучения сотрудников ГИБДД территориальных органов МВД России по формированию у них профессиональной и психолого-педагогической компетентности / Н. А. Ермолаева // Труды Академии управления МВД России. 2015. № 1 (33). С. 110–113.

¹² Ермолаева Н. А. Сказка о Правилах дорожного движения: музыкально-педагогическое пособие для детей дошкольного возраста и для всех желающих изучать Правила дорожного движения. М.: ООО «Сам Полиграфист», 2018.



Р. Е. ЖИХОРЕВА,
*преподаватель кафедры государственных
и гражданско-правовых дисциплин
Московского областного филиала
Московского университета МВД России им. В. Я. Кикотя,
кандидат юридических наук
E-mail: dina5557@list.ru*

Роль МВД России в обеспечении экономической безопасности государства на разных исторических этапах

В статье выявлены особенности осуществления правоохранительной деятельности государства в экономической сфере, отражена роль МВД России в обеспечении экономической безопасности государства, особое место в которой занимает борьба с преступлениями коррупционной направленности.

Органы внутренних дел, экономическая безопасность, коррупция, правоохранительная деятельность.

Экономика и государство всегда взаимодействуют в большинстве случаев через право. С момента создания ОВД были возложены важные задачи по охране общественных отношений в сфере экономики.

После октября 1917 г. общество существенно изменилось, стало иным государство, поставлены новые задачи ОВД. При этом изначально присущие государству функции в основном сохранились (экономические, политические, социальные и др.), однако закономерное развитие общества существенно изменило и их характер, и способы

их осуществления. В дальнейшем возникли и новые функции, которые ранее государство не осуществляло (например, экологическая).

Это коснулось и правоохранительной деятельности в экономической сфере. Так, в составе созданной 20 декабря 1917 г. Всероссийской чрезвычайной комиссии (ВЧК) были организованы отдел по борьбе со спекуляцией и отдел по борьбе с преступлениями в государственном аппарате, превышением власти, взяточничеством. С преобразованием в феврале 1922 г. органов ВЧК в Главное Политическое Управление (ГПУ) в его составе создается экономическое управление, осуществляющее борьбу с крупными хищениями и взяточничеством.

В 20-е гг., наряду с органами ГПУ, работу по выявлению и раскрытию хищений, растрат, фальшивомонетничества, хозяйственных и должностных преступлений проводили и аппараты уголовного розыска.

В 30-е гг. XX в. преступления в сфере экономики чаще стали совершаться организованными преступными группами, действующими подчас в условиях строгой конспирации. Сотрудникам уголовного розыска в таких условиях вести борьбу одновременно с сугубо экономическими и иными общеуголовными преступлениями становилось все сложнее, т. к. для предотвращения и раскрытия преступлений экономического характера требовались специальные знания и навыки.

16 марта 1937 г. в составе ГУРКМ МВД СССР был организован отдел по борьбе с хищениями социалистической собственности и спекуляцией (ОБХСС). Эта служба контролировала государственное и общественное имущество. В последние предвоенные годы благодаря организации ОБХСС улучшаются результаты по всем линиям работы подразделений милиции в экономической сфере.

В связи со значительной либерализацией экономической политики внутри страны послевоенное состояние оперативной обстановки требовало принятия необходимых мер по совершенствованию деятельности службы БХСС. В этот период осуществлялась реорганизация данной службы, в частности было организовано Управление БХСС. Комплекс реализованных мероприятий с целью профессионального укрепления аппаратов БХСС позволил вывести их деятельность на качественно новый уровень¹.

В январе 1991 г. служба БХСС МВД РСФСР переименована в службу по борьбе с экономическими преступлениями (БЭП) Службы криминальной милиции.

Распад СССР открыл новую страницу в истории России. Коренные преобразования произошли в сфере экономики: на смену плановой системе приходят рыночные отношения. В начале 90-х гг. в крайне тяжелой ситуации оказалась Служба по борьбе с экономическими преступлениями. Она противодействовала негативным явлениям

в экономике в связи с указанными изменениями и преобразованиями. В 2005 г. в структуре МВД России был образован Департамент экономической безопасности (ДЭБ) МВД России, сотрудники которого продолжили борьбу с преступностью в экономической сфере на более высоком профессиональном уровне.

Указом Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации»² в структуре центрального аппарата МВД России организовано Главное управление экономической безопасности и противодействия коррупции (ГУЭБиПК МВД России) – специализированное подразделение МВД России.

Оно занималось борьбой с такими видами преступлений, как легализация (отмывание) доходов, полученных преступным путем, коррупционные преступления, мошенничество, взяточничество, преступления против государственной власти и интересов государственной службы.

В современных условиях одним из важнейших вопросов организации жизни Российской Федерации является проблема реализации и оптимизации государством правоохранительной функции, в т. ч. и в экономической сфере. Данная проблема является особенно актуальной не только в связи с теми государственно-правовыми преобразованиями, которые происходят в современной России, но и со сложившейся в настоящий момент сложной социально-экономической ситуацией как в России, так и в мире в целом.

Появление новых видов теневых отношений в сфере экономической деятельности свидетельствует либо о недостаточной эффективности нынешней экономической системы и действующего законодательства, либо о недостаточной степени влияния на эти процессы со стороны органов государственной власти, наделенных контрольными и надзорными функциями.

Так, в своем ежегодном Послании Федеральному Собранию Российской Федерации Президент Российской Федерации В. В. Путин предложил «существенно ужесточить контроль за движением государственных средств, включая федеральные и региональные субсидии предприятиям промышленности и сельского хозяйства... сформировать единый, целостный механизм администрирования налоговых, таможенных и других фискальных платежей»³. Реализация данного предложения является важнейшим условием финансовой устойчивости и независимости страны.

Применяемые государством защитные, регулятивные и меры прямого воздействия должны быть направлены на поддержание качественного состояния экономических отношений за счет пресечения

и ограничения развития негативных явлений в сфере экономики. Эти меры сопровождаются соответствующими механизмами их применения. Причем экономическая безопасность должна обеспечиваться не каким-то одним органом, а поддерживаться всей системой государственных органов, всеми звеньями и структурами экономики.

Особую роль в реализации функций государства в сфере экономики играют правоохранительные органы, которые в силу своей профессиональной деятельности обязаны защищать и охранять права и свободы граждан, а также законные интересы предприятий, учреждений, организаций.

В эффективном обеспечении экономической безопасности, в нейтрализации угроз внутреннего и внешнего характера, а также в успешной реализации правоохранительной функции государства в сфере экономики органам внутренних дел отводится первостепенная роль.

В основе деятельности этих органов лежат принципы законности, гуманизма, уважения прав человека, гласности. Эти положения имеют особенно важное значение не только для деятельности ОВД и для деятельности каждого подразделения, отдельного работника, но и для определения их положения в механизме государства. В отечественной юридической литературе постоянно указывалось на значимость данных принципов⁴.

На всех этапах функционирования государства и во всех подразделениях ОВД присутствует в той или иной степени экономическая составляющая. Через свою приоритетную правоохранительную функцию МВД активно оказывает воздействие на сохранение и более эффективное использование природных, материальных, финансовых, трудовых ресурсов и, тем самым, на развитие в нужном направлении производственных отношений⁵. Немалое значение имеет и косвенное воздействие на экономику правоохранительной деятельности ОВД, которая обеспечивает права и законные интересы граждан и тем самым создает нормальные условия для их труда и отдыха (обеспечение общественного порядка, работа уголовного розыска, безопасность дорожного движения и т. п.).

Но, естественно, наибольшее значение имеет в этом плане реализация правоохранительной функции непосредственно в сфере экономики.

В своем выступлении на расширенном заседании коллегии МВД России 9 марта 2017 г. Министр внутренних дел Российской Федерации В. А. Колокольцев отметил, что весомый вклад в обеспечение экономической безопасности отечественного государства вносят подразделения системы Министерства. На долю сотрудников ОВД приходится более 86 % от общего количества наиболее

опасных преступлений, выявленных в данной сфере всеми правоохранительными органами. Основные усилия направлялись на предотвращение хищений финансовых средств, выделяемых из федерального бюджета на поддержку важнейших секторов экономики, реализацию федеральных целевых программ и крупнейших инвестиционных проектов и т. д.⁶

В современных условиях особое значение приобретает развитие малого и среднего бизнеса. При этом основным субъектом обеспечения безопасности этих видов предпринимательства выступают ОВД.

Несмотря на усиление активности государства в борьбе с криминальным предпринимательством, результаты не дают оснований для удовлетворительной оценки. Наиболее опасным является не сам темп роста различного рода экономических преступлений, а переход экономической преступности в новое качество, выражающееся во все более реальной угрозе экономической безопасности Российской Федерации.

Отметим, что в современных условиях усиливается борьба правоохранительных органов с преступлениями коррупционной направленности. На сегодняшний день такое социальное явление, как коррупция – злоупотребление властью, положением, преимущественными правами, – можно сравнить с опасной и неконтролируемой инфекцией нашего общества, которая поразила все социальные структуры и системы.

Масштабная борьба с коррупцией названа приоритетом государственной политики и в Российской Федерации. Постоянно на самом высоком уровне звучат призывы «бороться с коррупционной ржавчиной, размывающей устойчивое развитие страны», а руководители правоохранительных ведомств ежегодно выступают с докладами о выявленных и пресеченных преступлениях коррупционного характера⁷.

В своем выступлении на расширенном заседании коллегии МВД России 28 февраля 2018 г. Министр внутренних дел Российской Федерации В. А. Колокольцев отметил, что за 2017 г. в результате проведенных мероприятий было зафиксировано почти 30 тыс. преступлений коррупционной направленности, три четверти из которых – сотрудниками полиции. Размер причиненного ущерба составил 37,5 млрд руб., возмещено – 26,5 млрд. Органами внутренних дел установлено 13 тыс. лиц, причастных к коррупционным преступлениям. Каждый двенадцатый из них занимал должность в органах исполнительной или законодательной власти⁸.

Таким образом, в целях повышения эффективности борьбы с коррупцией необходимо ориентировать правоохранительные органы на выявление и пресечение тяжких преступлений, совершаемых в груп-

ном и особо крупном размере, а также совершаемых должностными лицами органов государственной власти и местного самоуправления, ибо одним из приоритетных направлений деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации остается обеспечение экономической безопасности государства.

¹ Следует отметить, что помимо правоохранительной деятельности вклад органов внутренних дел в экономику заключался в производственной деятельности исправительно-трудовых учреждений, входивших тогда в состав этих органов, а также и их влиянии на исправление и перевоспитание осужденных, в т. ч. в приобщении их к труду.

² Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации: Указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 248 (в ред. от 12.09.2015) // Рос. газ. (РГ). 2011. 2 марта. № 5419.

³ Послание Президента Российской Федерации В. В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации от 3 декабря 2015 г. // Рос. газ. 2015. 4 декабря.

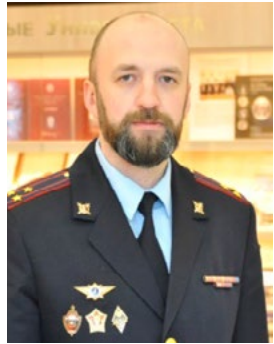
⁴ См., напр.: *Афанасьев В. С., Бутылин В. Н., Гранат Н. Л.* Обеспечение и укрепление законности в деятельности органов внутренних дел. М., 1993. С. 4.

⁵ *Артемов А. М., Потехина О. А., Яковенко Е. Г.* Криминализация экономической деятельности: учебное пособие для слушателей юридических и экономических вузов. М.: Московский университет МВД России, издательство «Щит-М», 2006. С. 97.

⁶ Выступление Министра внутренних дел Российской Федерации В. А. Колокольцева на расширенном заседании коллегии МВД России 9 марта 2017 г. [Электронный ресурс] // Официальный сайт МВД России. URL: <https://mvd.ru/document/7393866> (дата обращения: 26.04.2017).

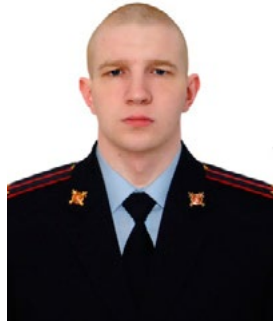
⁷ *Александров А. И.* Борьба с коррупцией: актуальные вопросы уголовного права, уголовного процесса и ОРД // Российская юстиция. 2018. № 4. С. 49.

⁸ Текст официального выступления Министра внутренних дел Российской Федерации В. А. Колокольцева на расширенном заседании коллегии МВД России 28 февраля 2018 г. [Электронный ресурс] // Официальный сайт МВД России. URL: <https://mvd.rf/news/item/12414375> (дата обращения: 15.07.2018).



А. И. КЛИМЕНКО,

*профессор кафедры теории государства и права
Московского университета МВД России им. В. Я. Кикотя,
доктор юридически наук, доцент
E-mail: klimenko_la@mail.ru*



К. Н. КОСТИКОВ,

*преподаватель кафедры физической подготовки
Московского университета МВД России им. В. Я. Кикотя
E-mail: kostia2350@mail.ru*

Значение правовых ценностей в профессиональной подготовке сотрудников органов внутренних дел: история и современность

В статье раскрывается значение правовых ценностей сотрудников ОВД. Авторы приходят к заключению, что систему правовых ценностей следует рассматривать как фундамент профессионального сознания

сотрудника ОВД. Применяя социоаксиологический подход, авторы делают вывод о том, что несмотря на то, что в прошлом (в дореволюционный и советский периоды) идеологическая подготовка сотрудника ОВД была ориентирована на абсолютные моральные, религиозные, а также квазирелигиозные ценности, в современном правовом государстве данная ситуация изменилась. Авторы раскрывают роль правовых ценностей, профессионального сознания сотрудников ОВД и общеправовых дисциплин в рамках реализации идеологических задач профессиональной подготовки сотрудников по профильным направлениям подготовки кадров Московского университета МВД России им. В. Я. Кикотя.

Правовые ценности, социоаксиологический подход к праву, правовое воспитание, органы внутренних дел, профессиональная подготовка, сотрудник полиции.

Способность государства эффективно осуществлять свои функции и стабильность политически организованного общества во многом зависят от идеологического фактора. Идеология, которая на содержательном уровне в самом общем виде может быть представлена как система ценностей и идей, их выражающих, имманентна любому государственно организованному обществу. В связи с этим, конечно, сложно говорить, вслед за Платоном, о том, что в идеальном государстве все должны думать одинаково, однако ценностная общность ощущаться должна. Разумеется, прежде всего эта общность ценностей должна существовать у представителей государства, и сотрудники ОВД здесь не исключение.

В связи с этим во все времена государство уделяло повышенное внимание идеологической работе в отношении сотрудников правоохранительных органов и старалось интегрировать эту работу в систему профессиональной подготовки.

Следует отметить, что идеологическая сфера общества, так же как и сам характер общественных отношений в историческом контексте, не оставалась неизменной. Если в рабовладельческих и феодальных обществах ядром идеологии выступали ценности морального, религиозного и квазирелигиозного типа, в раннекапиталистических обществах также предпочтение отдавалось религиозным, моральным и патриотическим квазирелигиозным ценностям, то сегодня эта ситуация изменилась, и это не может не отразиться на системе идеологической подготовки сотрудников ОВД.

«Естественные» в культурном смысле слова ценности, т. е. ценности, свойственные определенной культурной общности, – это как раз религиозные и квазирелигиозные, а также моральные ценности.

Они органичны для определенного народа или нации (в буржуазных государствах), они глубоко укоренены в культуре и представляются самоочевидными для тех, кто в эту культуру интегрирован. Это упрощает и проблему привития данных ценностей сотрудникам ОВД. Соответственно, в рамках профессиональной подготовки исторически наработанные методики заключались в трансляции, прямом либо символическом воспроизводстве содержания общественных отношений, актуализирующих эти ценности. Эти прямые и эффективные методы всегда были основой идеологической работы. В дореволюционный и советский периоды упор делался именно на такие ценности, и идеологическая работа осуществлялась относительно «прямыми» методами. Идеология имела открытый характер, т. е. провозглашалась открыто. Здесь следует сделать пояснение относительно советского периода развития нашей страны. Союз Советских Социалистических Республик представлял собой своего рода уникальный экономический, социальный и политический эксперимент. Опыт государственного строительства советского периода достоин уважения, внимания и изучения, однако в идеологической сфере СССР господствовала открытая коммунистическая идеология, которая в своей догматизированной форме представляла собой идеологию квазирелигиозного типа, опирающуюся на абсолютные ценности.

Абсолютные ценности, несмотря на свою «естественность», имеют ряд недостатков, среди которых – неспособность меняться. Эти ценности либо разделяют члены общества, либо в них разочаровываются (последнее чревато социальными потрясениями и, как правило, связано со сменой идеологических парадигм). Правовые ценности дореволюционного и советского периодов рассматривались как все те же, по своей природе, моральные, религиозные или квазирелигиозные ценности, выраженные в праве. Право понималось лишь как нейтральная форма, которую можно наполнить произвольным содержанием. Марксистская мысль о праве как о возведенной в закон воле господствующего класса, по сути, также усиливала такое инструментальное отношение к правовой форме. Таким образом, правовые ценности выступали как такие же абсолютные ценности, но формализованные, провозглашенные юридически.

В современном политически организованном обществе на смену представлениям о праве как о политическом инструменте приходит понимание роли права как механизма организации политически организованного общества. Ведущую роль в современных государствах, и Россия здесь не исключение, играет правовая идеология, в основе содержания которой лежит особый тип ценностей – правовые цен-

ности. Они выступают своего рода основой правовой и политической системы общества. Понимание этих ценностей – важное условие понимания содержания права, «идеи права», его логики. Правовые ценности тесно связаны с социальным компромиссом и с интересами социальных акторов, они рациональны по своей природе. Соответственно, их можно и нужно не только знать, но и понимать. Понимание невозможно без мышления, а мышление – атрибут свободного человека. Свободный человек – это не только человек, свободный внутренне, но также имеющий материальную основу для своей деятельности и свободное время.

Правильное позиционирование правовых ценностей в преподавании учебных дисциплин в вузах МВД России представляется крайне существенным как в учебно-научном, так и в идеологическом контекстах. В связи с этим следует отдельно поставить вопрос о свободном времени курсантов и слушателей, о его организации, о реализации принципа единства научной и учебной работы в данной сфере. У курсантов должно быть время «остановиться и подумать» (по выражению Х. Арендт)¹.

Социоаксиологический подход к праву выступает как методологическая научная основа позиционирования правовых ценностей. Он сочетает элементы социологической и аксиологической методологий, при этом приоритетной является социологическая методология, т. к. сами правовые ценности рассматриваются как сформированные под воздействием социальных потребностей и интересов синтетические – конвенциональные ценности. Формируются и изменяются правовые ценности в процессе постоянного публичного правового дискурса (смысловые координаты этого дискурса определены идеями справедливости и порядка, а также свободы и ответственности) в результате возникновения феномена, который можно назвать «конвенциональным фактом». В. П. Малахов пишет об этом, что «право начинается (актуализируется) с того момента, когда отношения к ценностям перестают быть личными и требующими личностного ценения и становятся безразличными, как согласованными с фактом общей признанности»².

Определенную сложность представляет то, что правовые ценности, на которых базируется правовая система современного общества и даже вся его «идеосфера»³, в силу своей культурной индифферентности и синтетического (искусственного, не органичного) характера не очевидны, соответственно, и их внедрение в профессиональное сознание сотрудников ОВД в процессе обучения, а тем более позиционирование как приоритетных, является непростой идеологической задачей. При этом совершенно очевидно, что при-

мат правовых ценностей, конвенциональных по своей природе, в сознании юристов характеризует их как профессионалов, мыслящих юридически и понимающих «логику права». Правовые ценности для сотрудника ОВД должны выступать базовым критерием оценки любого социального явления.

Сегодня профессиональной подготовке сотрудников ОВД уделяется большое внимание, однако в ней делается явный акцент на формировании профессиональных компетенций. При этом уделяется недостаточное внимание воспитательному компоненту. Тем не менее, помимо информационного компонента, профессиональная подготовка должна включать воспитательный компонент, который должен быть актуализирован в той же мере, в какой актуализирован в настоящее время компонент когнитивный. Роль воспитательного компонента сложно переоценить. Именно он представляется важным в контексте формирования ценностных и идеолого-теоретических основ профессионального правосознания, а также в связи с формированием устойчивых моделей правомерного поведения и принципов, актуализирующих правовые ценности в рамках осуществления дискреционных полномочий сотрудниками ОВД.

Так, сотрудник полиции в своей деятельности в процессе повседневного общения с гражданами, а также в процессе реализации дискреционных полномочий должен ориентироваться на определенные ценностные стандарты. Ориентация на эти стандарты не только обеспечивает осуществление правоохранительной деятельности в соответствии с ее целями и задачами, но и существенна для понимания сотрудником своего места и роли в обществе. Такое понимание, разумеется, увязанное с мировоззрением сотрудника полиции, способствует формированию атмосферы психологического комфорта. За каждой нормой права стоит определенная ценность. Важным в этом контексте является и формирование четкого представления о базовых правовых ценностях у сотрудников, с которыми они должны соизмерять свои действия. Сегодня необходимо обеспечить действительное знание, понимание этих ценностей сотрудниками ОВД.

Однако часто можно наблюдать то, что идеологическая (воспитательная) работа осуществляется старыми методами, которые были эффективны для абсолютных интегрированных в культуру ценностей. Правовое воспитание зачастую представляется как то, что так или иначе неотделимо от морального или патриотического воспитания, ориентированного на абсолютные, а не конвенциональные ценности. Право здесь – только форма выражения ценностей общества, а правовые ценности неспецифичны и представлены лишь как юри-

дически номинированные ценности, по своей природе не имеющие отношения к праву. Напротив, позиционируя правовые ценности как конвенциональные, синтетические, как своего рода результат «общественного договора»⁴, мы закономерно приходим к выводу о том, что право – надкультурный феномен, а «правовая культура» – культура в совершенно особом смысле, она представляет собой своего рода синтетическую метакультуру, зависящую от содержания социальной конвенции конкретного политически организованного общества. Правовые ценности не имманентны определенной культуре, а обусловлены пониманием необходимости «политического общежития», отправной точкой формирования которого выступает диалог на языке права – правовой дискурс, который способен преодолеть культурные барьеры.

Прямо «навязываемые» ценностные стандарты зачастую не воспринимаются серьезно и не принимаются сотрудниками. Сегодня востребованы и новые модели, и методы правового воспитания (которое отлично от старых методик привития законопослушания и уважения к ценностным стандартам, отраженным в законодательстве), сообразные изменившейся идеологической сфере общества. Как отмечал еще М. А. Рейснер, в зависимости от исторического и культурного типа можно выделить следующие идеологические системы: мистическую (теократии/идеолократии), романтико-эстетическую (аристократии) и рациональную (демократии)⁵. Воспользовавшись его моделью, мы можем говорить о том, что в современном обществе, основанном на рациональных по своей природе и образованных в результате правового дискурса ценностях, методы идеологического воздействия не могут оставаться прежними. Для понимания конвенциональных правовых ценностей необходимы навыки понимания интересов и потребностей различных слоев населения и «втягивание» реципиента идеологических смыслов в локальное воспроизводство правового дискурса (со всеми диалоговыми формами и критическим осмыслением ценности в контексте аргументов и контраргументов). Соответственно, систему ценностей как фундамент профессионального правосознания удобнее и эффективнее всего сформировать в рамках вузовской подготовки сотрудников ОВД, осуществляемой образовательными организациями системы МВД России.

Итак, ведущая роль в формировании системы правовых ценностей как основы профессионального правосознания сотрудников ОВД принадлежит высшему образованию и, в частности, общеправовым дисциплинам, преподаваемым в рамках программ высшего образования в системе образовательных организаций МВД России.

Проиллюстрируем то, какое значение имеет преподавание этих дисциплин на примере приоритетных профилей подготовки кадров Московского университета МВД России им. В. Я. Кикотя. Приоритетные профили подготовки кадров определены приказом МВД России от 29 августа 2012 г. № 820 «О профилизации образовательных организаций МВД России». Согласно этому приказу для Московского университета МВД России им. В. Я. Кикотя предусмотрены следующие приоритетные профили подготовки.

Международно-правовая деятельность (подготовка специалистов для подразделений ДГСК МВД России, ДДО МВД России, ДПД МВД России и НЦБ Интерпола МВД России).

Деятельность подразделений по вопросам миграции (подготовка специалистов для ГУВМ МВД России).

Психологическое обеспечение (ДГСК МВД России).

Можно проиллюстрировать формирование ценностных установок профессионального правосознания на примере учебных дисциплин кафедры теории государства и права. Кафедра теории государства и права преподает целый набор учебных дисциплин в рамках указанных направлений подготовки кадров. Почти все кафедральные дисциплины объединяет то, что они имеют крайне важное значение для формирования мировоззрения обучающегося и глубоко интегрированы в соответствующую область науки. Формируя понимание и навыки творческого мышления, а не просто систему знаний, мы можем достичь как учебной, так и идеологической (воспитательной) целей в процессе изучения дисциплин кафедры. Действительно, проводя занятия, преподаватель ставит две базовые цели: учебную и идеологическую, и здесь важно понимать, что простое догматическое транслирование ценностей и идей, которые нам представляются верными, не ведет к достижению идеологической (воспитательной) цели, а скорее ведет к отторжению информации, ее критическому переосмыслению или простому игнорированию.

Воспитание, или идеологический компонент обучения, который всегда присутствует (даже в том случае, когда его наличие не признается или отрицается), в явной или латентной форме предполагает освоение обучающимися определенной системы ценностей. Разумеется, приоритет в подготовке квалифицированных кадров по приоритетным профилям подготовки университета должен быть отдан базовым ценностям современного российского общества – правовым ценностям.

Теперь обратимся непосредственно к учебным дисциплинам кафедры (в рамках приоритетных профилей подготовки кадров).

Прежде всего заслуживает внимания вопрос позиционирования права и правовых ценностей в рамках преподавания дисциплины

«Теория государства и права». Она существенна ввиду того, что дает базовый инструментарий для формирования социо-аксиологического подхода к праву, а следовательно, и предложенного нами понимания качественной специфики правовых ценностей. Как отмечалось ранее, именно в рамках указанного подхода можно говорить о позиционировании правовых ценностей как конвенциональных, формирующихся в результате перманентного правового дискурса. Этот подход также позволяет рассматривать право на ценностном уровне, а именно понимать право как систему правовых ценностей (это важно особенно для содержательного анализа права).

Дисциплина «Правоведение» преподается будущим психологам. С одной стороны, она ориентирована на подачу минимально необходимых знаний о юриспруденции обучающимся по неюридической специальности, а с другой – предполагает аксиологическую составляющую. Где бы ни работал сотрудник, и это относится к психологическим подразделениям, в основе его профессионального мировоззрения должны лежать правовые ценности, представление о которых, а не «общую картину» правовой реальности, дает рассматриваемая учебная дисциплина (т. е. представление о правовой действительности, а не о правовой реальности).

Дисциплина «Философия права», которая преподается на международно-правовом факультете, традиционно содержит раздел, посвященный правовой аксиологии. Здесь возможны два альтернативных подхода: первый подход – признать право лишь формой, в которой выражается система ценностей морального, религиозного и др. планов; второй подход – признать за правовой ценностью особые характеристики. В литературе весьма распространен первый подход, который предполагает определение правового характера ценности в зависимости от того, отражена ли эта ценность в том или ином правовом документе или, по крайней мере, не исходит ли она из его интерпретации. Таковую позицию можно увидеть, в частности, в следующем подходе к пониманию конституционно-правовых ценностей: «...конституционные ценности – это закрепленные в Конституции РФ или выводимые в процессе толкования ее норм основополагающие общественно значимые идеалы...»⁶. Однако здесь, полагаем, следует четко дифференцировать правовые (по самой своей природе) ценности и ценности юридически оформленные. Именно о последних идет речь в приведенной выше цитате. На наш взгляд, именно второй подход наиболее продуктивен, т. к. позволяет осознать уникальность (в т. ч. функциональную) права на уровне ценностей, позволяет сформировать отношение к праву не как к произвольно наполняемой субъектами властной деятельности

юридической форме, а как к самостоятельному социально востребованному ценностному образованию.

Дисциплина «История политических и правовых учений» (вариативная часть) экспонирует то, как в определенном историко-социальном контексте формировались политические и правовые учения, концепции, доктрины, какие потребности и интересы (а соответственно, и ценности) они выражали, как от трансформации интересов зависела трансформация идеологий и пересмотр тех или иных ценностей. Если, как мы определились выше, рассматривать правовые ценности как конвенциональные условные ценности, то изучение дисциплины четко показывает процесс их формирования и пересмотра в процессе идеолого-правового дискурса. Так, совершенно верно пишет А. В. Поляков: «...на каком элементе должен делаться аксиологический акцент: на правах или на обязанностях, на порядке или на справедливости, на нормах или на законах – зависит от совокупности конкретных исторических фактов. И это делает возможным говорить о праве при разных его ценностных интерпретациях, но только если при этом сохраняется «жизненный нерв» права – сама правовая коммуникация»⁷. Следует отметить, что данная дисциплина содержится в вариативной части в программах подготовки в рамках специальности «Правовое обеспечение национальной безопасности», и было бы неплохо «перенести» ее в обязательную часть, а также ввести данную дисциплину на всех профильных направлениях, т. к. она способствует осмыслению правовых ценностей в социально-историческом контексте.

В целом следует сделать вывод о том, что общеправовой теоретической подготовке сотрудников ОВД сегодня уделяется недостаточное внимание с точки зрения внедрения в правосознание правовых ценностей современного российского общества. Осуществляется эта подготовка как в рамках первоначальной подготовки, так и в рамках работы образовательных организаций МВД России и в рамках правовой подготовки в процессе прохождения службы в ОВД. Сегодня в основном такая подготовка сводится к правовому информированию. Тем не менее, помимо информационного компонента, общеправовая теоретическая подготовка сотрудника полиции должна включать собственно теоретический и идеологический компонент. Общеправовая подготовка на теоретической основе предполагает, в т. ч., научный подход с привлечением к анализу правовой информации материала и методологии философско-правового и теоретико-правового характера. Кроме того, несмотря на ценность информативного и теоретического компонентов, роль идеологического компонента сложно переоценить. Именно идеологический компонент общепра-

вой теоретической подготовки сотрудников представляется важным в контексте формирования ценностных и идеолого-теоретических основ профессионального правосознания. Это демонстрирует тесную связь трех компонентов общеправовой теоретической подготовки сотрудников ОВД, которую, несомненно, следует учесть в формировании системы данной подготовки.

Таким образом, в условиях современного правового государства формирование системы правовых ценностей как основы профессионального сознания сотрудника ОВД представляется хоть и не простой, но крайне важной задачей, от решения которой во многом зависит эффективное выполнение государством правоохранительной функции.

¹ См.: *Арендт Х.* Ответственность и суждение / пер. с англ. Д. Аронсона, С. Бардиной, Р. Гуляева. М.: изд. Института Гайдара, 2013.

² *Малахов В. П.* Право в его универсальности, особенности и конкретности: монография. М.: Московский университет МВД России, 2005. С. 110–111.

³ См.: *Зиновьев А. А.* Логическая социология: избранные сочинения. М.: Астрель, 2008. С. 532; *Зиновьев А. А.* На пути к сверхобществу. СПб.: издательский Дом «Нева», 2004. С. 223–224.

⁴ См., *Ролз Дж.* Теория справедливости / пер. с англ. науч. ред. и предисл. В. В. Целищева. Изд. 2-е. М.: издательство ЛКИ, 2010.

⁵ *Рейснер М. А.* Государство. Ч. 1. Введение. Культурно-исторические основы. Пособие к лекциям по общему учению о государстве. М.: Типография Товарищества И. Д. Сытина, 1911. С. 28–52.

⁶ *Баранов П. П., Овчинников А. И., Мамычев А. Ю.* и др. Конституционно-правовая политика современной России: Идеи, приоритеты, ценности, направления: монография / под ред. П. П. Баранова, А. И. Овчинникова. М.: РИОР: ИНФРА-М., 2018. С. 83.

⁷ *Поляков А. В.* Интегральная теория права: миф или реальность? // *Философия права в России: история и современность: материалы третьих философско-правовых чтений памяти академика В. С. Нерсесянца* / отв. ред. В. Г. Графский. М.: Норма, 2009. С. 242.



А. В. КОТЯЖОВ,

*ведущий научный сотрудник отдела по исследованию проблем
отраслевого управления научно-исследовательского центра
Академии управления МВД России,
кандидат юридических наук
E-mail: amonitor69@mail.ru*

История формирования научных основ деятельности следователя по розыску несовершеннолетних, пропавших без вести

В настоящей статье в хронологическом порядке представлены основные этапы возникновения представлений о розыске, а также основных понятий и положений деятельности следователя по розыску несовершеннолетних, пропавших без вести.

Розыск, криминалистическая теория розыска, розыскная деятельность следователя, несовершеннолетний, пропавший без вести, классификация розыскных средств.

Расследование преступлений представляет собой процессуальную и познавательную деятельность следователя, направленную на установление обстоятельств, входящих в предмет доказывания по уголовному делу. Как объект научного исследования расследование многоаспектно по характеру и имеет специфическое содержание. В т. ч. в рамках криминалистического учения о розыске разрабатываются научные положения и рекомендации по осуществлению розыскной деятельности следователя.

По уголовным делам о преступлениях, связанных с безвестным исчезновением несовершеннолетних, это важнейшее направление реализации полномочий следователя, являющееся необходимым условием решения задачи розыска пропавшего – одного из основных источников криминалистически значимой информации о событии преступления и лице, его совершившем.

Развитие научных основ розыскной деятельности следователя неотъемлемо связано с этапами формирования российской государственности в целом и отечественной криминалистики в частности.

Исследователи, изучавшие историю российского законодательства в период X–XVIII вв., связывали возникновение розыскной деятельности с розыскным процессом, издревле существовавшим в России¹. В первых памятниках славянского права содержатся сведения об использовании следующих действий по розыску пропавших людей: «заклич на торгу»; «гонение следа» «по кунам» – местам совершения сделки купли-продажи похищенного и «по языку» – показаниям очевидцев – «видоков»; «испытание железом»; участие в розыске членов крестьянской общины при обнаружении следов разыскиваемого на ее территории².

С развитием централизованного государства функция розыска стала обязанностью должностных лиц (волостелей, тиунов и др.), затем специально созданных государственных органов (в XVI в. создан Разбойный приказ, который совмещал розыскные, следственные и судебные функции).

Анализ законодательства 1860–1864 гг. показал, что одновременно с учреждением института судебных следователей розыск, в соответствии со ст. 254 Устава уголовного судопроизводства, был определен как вид полицейского дознания³. По своему содержанию он был близок современному пониманию оперативно-розыскной деятельности.

В период зарождения советской криминалистики вопросы розыскной деятельности разрабатывались в рамках теории розыска. В ее основу была положена точка зрения ученых на то, что розыск является прерогативой органа дознания. К его объектам были отнесены только преступник, предметы, добытые преступным путем, и орудия преступления⁴.

Дальнейшие теоретические изыскания ввели в научный оборот следующие термины: «негласный розыск» и «оперативно-розыскные действия», которыми обозначался комплекс негласных мероприятий органов дознания по раскрытию преступления⁵.

С начала 50-х гг. XX в. понятие розыска определялось в широком смысле, как деятельность, направленная на установление предметов, индивидуально-определенные признаки которых в данный момент

неизвестны (следов преступления на месте происшествия и т. д.). В узком же понимании – это розыск конкретного индивидуально определенного объекта (подозреваемого или обвиняемого, похищенного имущества и др.) по известным групповым и индивидуальным признакам⁶. Ведущая роль в организации и осуществлении розыска преступника учеными-криминалистами отводилась следователю – при местном розыске, и розыскным органам – при розыске всесоюзном⁷.

Одновременно с этим Н. В. Терзиев разработал первые практические рекомендации для следователей, осуществлявших деятельность по розыску лица, пропавшего без вести. Ученый отметил, что «нередко это – дети, заблудившиеся, оставшие от родителей или убежавшие из дома»⁸. Он писал, что когда причиной безвестного исчезновения несовершеннолетнего стало «жестокое с ним обращение», органы расследования не ограничиваются розыском пропавшего, а обязаны принять меры для устранения причин исчезновения.

Примечательно, что в 1959 г. учеными-лингвистами дано этимологическое определение понятия розыска – как следственных и оперативных действий, производимых в целях обнаружения скрывшегося преступника, похищенного имущества и т. п.⁹

В 60-х гг. XX в. отдельные вопросы розыска, осуществляемого следователем, рассматривали В. А. Лукашов и И. Н. Голубков, однако при этом основное внимание эти ученые уделили розыску органами дознания скрывшегося преступника¹⁰. Некоторые аспекты розыска лиц, пропавших без вести, в т. ч. и несовершеннолетних, подробно исследовал В. М. Шванков¹¹.

Анализ научной литературы показал, что в формировании современного понимания сущности розыска одной из основных стала позиция А. Г. Лекаря, разграничившего понятия «оперативно-розыскные меры» и «розыскные действия»¹². На ее основе возникло понимание розыска как системы, состоящей из оперативно-розыскных мер, закономерности содержания и тактика применения которых разрабатываются теорией оперативно-розыскной деятельности, а также розыскных мероприятий и следственных действий – в совокупности составляющих содержание розыскной деятельности следователя и изучаемых криминалистикой.

В дальнейшем к категории розыскной деятельности следователя в своих трудах обращались также известные ученые-криминалисты В. И. Попов, В. А. Притузова, М. П. Шаламов, Б. Е. Богданов, А. Н. Колесниченко, А. Р. Ратинов¹³.

Результатом дальнейших исследований таких ученых, как Р. С. Белкин, Е. Ф. Коновалов, А. А. Закатов, Н. Г. Шурухнов, стало формирование основ криминалистического учения о розыске. В насто-

ящее время это учение в системе криминалистики отнесено к числу частных теорий, структурно включенных в содержание общей теории криминалистики. Выработанные на ее основе практические рекомендации носят ярко выраженный деятельностный характер и базируются, прежде всего, на положениях криминалистической тактики. В качестве одного из объектов розыска все указанные авторы рассматривают и лицо, пропавшее без вести.

Специфика цели розыскной деятельности следователя, которую Р. С. Белкин определил как обнаружение известных, установленных объектов¹⁴, легла в основу понятия, сформулированного Е. Ф. Коноваловым. По его мнению, это деятельность, направленная на обнаружение местонахождения установленных в ходе следствия и оперативно-розыскной деятельности лиц и различных объектов, выполняемая путем производства как следственных действий, так и процессуальных и непроцессуальных мероприятий гласного характера как в процессе расследования, так и по делу, приостановленному производством¹⁵.

Несомненно, розыскная деятельность следователя является неотъемлемой частью всей его поисковой деятельности, осуществляемой при раскрытии и расследовании преступлений.

Исследовав соотношение данных видов деятельности, Н. Г. Шурухов определил, что розыскная деятельность следователя – это «комплекс процессуальных, следственных, розыскных (включая розыск подозреваемого, обвиняемого) и организационных мероприятий, направленных на поиск известных лиц, подозреваемых в совершении преступления, скрывшихся обвиняемых, потерпевших, свидетелей, трупов и их частей, а также известных орудий преступления и других определенных объектов, местонахождение которых неизвестно»¹⁶.

При расследовании преступления, связанного с безвестным исчезновением несовершеннолетнего, обнаружение разыскиваемого либо обнаружение его трупа (останков) позволяет установить механизм преступления (время, место, способ, обстановку совершения преступления), установить личность преступника по оставленным им следам. Отсюда можно заключить, что обнаружение в результате розыска несовершеннолетнего, пропавшего без вести, его трупа прямо соотносится с обнаружением следователем доказательств, позволяющих подтвердить либо опровергнуть само событие преступления, что входит в предмет доказывания по уголовному делу о безвестном отсутствии пропавшего.

По нашему мнению, аксиоматичным применительно к розыскной деятельности следователя является следующее положение И. М. Лузгина: «Чтобы обнаружить доказательства и исследовать их, следова-

телю нередко приходится выходить за рамки следственных действий: беседовать с гражданами, разыскивать преступника по горячим следам, производить проверку по материалам уголовной регистрации, использовать оперативные возможности ОВД, обращаться к помощи общественных организаций»¹⁷.

В сфере поиска несовершеннолетний, пропавший без вести, является также объектом оперативно-разыскной деятельности. Его обнаружению зачастую способствует проведение оперативно-разыскных мероприятий в отношении заподозренных лиц и объявление пропавшего ребенка в розыск (местный, федеральный, международный) в рамках дела оперативного учета.

Анализ практических мероприятий показал, что решение «тактической задачи»¹⁸ розыска несовершеннолетнего, пропавшего без вести, может быть, во-первых, достигнуто посредством реализации комплекса тактических приемов, до установления заподозренного, подозреваемого, обвиняемого. Когда розыск осуществляется путем производства следственных действий (следственных осмотров, обысков и т. п.) в местах, где был замечен или мог находиться пропавший ребенок, а также проведения широкомасштабных розыскных мероприятий с привлечением весьма значительных людских и технических ресурсов (проверки вероятного маршрута движения, прочесывании местности, подворных и поквартирных обходов и т. п.).

Во-вторых, эта задача может быть решена путем применения розыскных средств на последующем этапе расследования по пути «от преступника к жертве» – когда в результате проведения следственных действий и розыскных тактических операций подозреваемый (обвиняемый) указывает место сокрытия трупа потерпевшего (удержания похищенного ребенка).

А. А. Закатов верно определил, что предметом криминалистического учения о розыске являются следующие закономерности возникновения, собирания, исследования, оценки и использования доказательственной и ориентирующей информации:

- «отображаемость» в материальной среде и сознании людей признаков разыскиваемых лиц и иных объектов, что позволяет индивидуализировать их;
- повторяемость поведения разыскиваемых обвиняемых и лиц, укрывающих разыскиваемые объекты, что позволяет прогнозировать их поступки;
- зависимость поведения разыскиваемых от условий, в которых они находятся; обусловленность выбора способов укрытия объектов преступным опытом укрывающих, их профессиональными навыками и психологическими свойствами;

– взаимосвязь способов укрытия разыскиваемых объектов и следов применения этих способов; зависимость поведения разыскиваемого от характера совершенного преступления, степени его общественной опасности, а также принадлежности обвиняемого к определенной возрастной группе или преступной среде»¹⁹.

Как показало наше исследование²⁰ применительно к розыску несовершеннолетнего, пропавшего без вести, на действие указанных закономерностей оказывают существенное влияние следующие факторы:

– изменчивость признаков внешности и свойств разыскиваемого несовершеннолетнего, вызванная поступательным и непрерывным возрастным развитием его организма, и в то же время – относительная устойчивость определенных, относительно неизменяемых, константных присущих ему признаков и свойств;

– зависимость поведения и действий несовершеннолетнего от уровня развития его личности, обуславливающего высокий уровень виктимности;

– высокий уровень скрытного противодействия розыску пропавшего несовершеннолетнего со стороны преступника и иных лиц во время совершения преступления, в период проверки сообщения об исчезновении и на этапах расследования;

– невозможность следователя лично убедиться в том, что событие преступления имело место и установление его признаков или их отсутствия на основе оценки совокупности обстоятельств, свидетельствующих о признаках преступления либо несчастного случая, самовольного ухода из дома и иных причин безвестного отсутствия;

– зависимость выбора следователем направления розыска от характера связи «преступник – жертва», а также вида и способа возможно совершенного преступления;

– неразрывная связь процесса обнаружения пропавшего несовершеннолетнего с решением задачи его идентификации.

В главах учебников и монографиях, посвященных методике расследования преступлений несовершеннолетних, авторы используют определение, закрепленное в ч. 1 ст. 87 УК РФ, согласно которому «несовершеннолетними признаются лица, которым ко времени совершения преступления исполнилось четырнадцать, но не исполнилось восемнадцати лет»²¹.

Однако понимание возраста несовершеннолетнего в криминалистике как основного смыслового признака, определяющего (физическое, психологическое и поведенческое) отличие лиц данной социальной группы от других, не может быть основано только на возрасте уголовной ответственности. Необходимо учитывать и установленную уголовным законом возрастную градацию внутри категории несовер-

шеннолетних потерпевших, осуществляемую посредством закрепления самостоятельных составов преступлений, совершенных в отношении новорожденного (ст. 106) и лиц, заведомо не достигших шестнадцатилетнего возраста (ст. 134, 135), а также установления таких квалифицирующих признаков, как совершение преступления в отношении несовершеннолетнего лица (ст. 117, 126, 127 и др.), заведомо не достигшего четырнадцатилетнего возраста (ст.ст. 131,132), малолетнего (ст. 125). Последние две категории равнозначны и охватываются квалифицирующим признаком «лиц, заведомо для виновного находящихся в беспомощном состоянии» (ст. 105, 111, 112 и др.)²².

По нашему мнению, несовершеннолетний, пропавший без вести, как объект розыскной деятельности следователя – это лицо, не достигшее 18-летнего возраста, местонахождение которого неизвестно, а в ходе проверки сообщения по данному факту установлены обстоятельства, свидетельствующие о признаках совершения преступления в отношении разыскиваемого. Он становится «известным, установленным»²³ уже при приеме сообщения правоохранительным органом. Приметы разыскиваемого подробно перечисляются в формализованном бланке протокола заявления о его безвестном исчезновении. Как правило, одновременно к нему приобщается фотография пропавшего.

Р. С. Белкин верно определил, что индивидуализировать личность разыскиваемого человека и отождествить его при обнаружении позволяет наличие следующих сведений: 1) комплекса демографических данных; 2) информации о признаках внешности; 3) сведений об иных свойствах личности²⁴. Все перечисленные Р. С. Белкиным элементы можно отнести и к разыскиваемому несовершеннолетнему, но с учетом специфики, обусловленной возрастом.

Главным в характеристике личности несовершеннолетнего является возраст, которым объясняются биологические, психологические, психические, физические изменения в личности²⁵. Данные возрастные особенности обуславливают его виктимность. Проведенное нами исследование показало, что наиболее часто в рамках расследования разыскивались дети в возрасте от 7 до 11 лет (32,8 %) и от 15 до 18 лет (26,3 %).

Дальнейший розыск должен быть организован с учетом влияния фактора времени на количество и параметры идентификационных признаков несовершеннолетнего, пропавшего без вести, находящихся в прямой зависимости от состояния объекта розыска (жив либо мертв).

При установлении обстоятельств, свидетельствующих о том, что разыскиваемый ребенок жив, необходимо учитывать возможные изменения его внешнего облика. Возрастные (количественные и качественные) изменения пропавшего ребенка, вызванные его быстрым ростом и развитием (особенно в малолетнем возрасте), обуславливают корот-

кий идентификационный период, который может исчисляться днями, неделями, месяцами. С рождения речь может идти только об анатомических (морфологических) врожденных признаках внешности, затем с возникновением способности к хождению, выработке речи и автоматизма движений проявляются приобретенные функциональные признаки. С увеличением возраста несовершеннолетнего количество признаков внешности нарастает.

Фактор времени имеет немаловажное значение при планировании розыска, оперативности и продолжительности производства отдельных следственных действий и оперативно-разыскных мероприятий, проведения розыскных тактических операций.

Исследователи отмечают, что взрослый человек практически в 100 % случаев оказывает влияние на малолетнего своим возрастом, за счет чего подавляет психику ребенка, а тот, в свою очередь, практически беспрекословно подчиняется ему²⁶. По данным криминологов, около 40 % потерпевших – дети и молодые люди до 18 лет²⁷.

Несовершеннолетние не способны к самостоятельной адекватной оценке ситуации, им также не свойственна осторожность при посещении потенциально опасных мест. Такое поведение ребенка зачастую обусловлено низким социальным уровнем семьи, отсутствием одного из родителей, ненадлежащим исполнением обязанности по воспитанию ребенка, проявлениями семейно-бытового насилия и т. п. По данным нашего исследования 40,3 % несовершеннолетних до исчезновения проживали в неполной семье.

В юридической науке определено, что розыскная деятельность следователя является, по сути, процессуальной, т. к. предусмотрена процессуальным законом. Содержание указанной деятельности составляют ее средства²⁸. При их систематизации во второй половине XX в. ученые руководствовались уголовно-процессуальным законом, действовавшим в тот исторический период. Согласно ст. 127 УПК РСФСР 1960 г., следователь имел право поручать органу дознания произвести розыскные и следственные действия. А. Ф. Осипов определил, что в основе розыскных мер, осуществляемых органами дознания по поручению следователя, лежат «непроцессуальные гласные действия (способы), с помощью которых непосредственно органы предварительного расследования (следователь и орган дознания) обнаруживают источники информации об обстоятельствах, имеющих значение для уголовного дела»²⁹.

По нашему мнению, на основе данного положения, А. А. Чувилев понимал розыскные действия как «предусмотренные законом гласные, но не облеченные в уголовно-процессуальную форму действия, направленные на обнаружение лиц, могущих стать свидетелями, скрывшихся

подозреваемых, обвиняемых, поиски предметов и документов, имеющих значение для дела»³⁰.

Мы не разделяем точку зрения авторов, которые на основе понятия, сформулированного А. А. Чувилевым, ставят под сомнение отнесение следственных и процессуальных действий к средствам розыскной деятельности следователя³¹.

Сегодня следственные, розыскные (процессуальные и непроцессуальные) и организационные действия вошли в современную криминалистическую классификацию розыскных средств³². Мы считаем необходимым объединить средства розыскной деятельности следователя в следующие классификационные группы: 1) процессуальные (следственные и иные процессуальные), 2) непроцессуальные, в т. ч. организационные (планирование розыскных тактических операций, создание специализированной следственно-оперативной группы, оперативного штаба; проверка заподозренного и лиц, проходящих в качестве его связей по учетам баз данных государственных информационных систем, и т. п.) розыскные действия.

При осуществлении розыска пропавшего несовершеннолетнего наряду со средствами розыска, отмеченными в работах основателей рассматриваемой нами частной криминалистической теории, сегодня применяются новые средства. Например, новое следственное действие – получение информации о соединениях между абонентами и (или) абонентскими устройствами; назначение генотипоскопических (молекулярно-генетических) экспертиз – по 7 % изученных дел, психофизиологической экспертизы с использованием полиграфа – по 4 % дел; использование психологических знаний и методов активации памяти, с применением трансовых технологий – по 3 % изученных нами дел. Используются и новые организационные средства (создание оперативного штаба, аналитических групп и т. п.).

Таким образом, в результате проведенного исследования обосновано определение деятельности следователя по розыску несовершеннолетнего, пропавшего без вести – это одна из его уголовно-процессуальных функций, реализуемая при возникновении задачи розыска в период проверки поступившего сообщения, на этапах расследования либо по приостановленному делу, с целью обнаружения разыскиваемого посредством использования предусмотренных законом и рекомендованных криминалистикой средств.

³⁰ См.: Российское законодательство X–XX веков: в 9-ти т. Т. 1 / под ред. О. Н. Чистякова. М.: Юридическая литература, 1988. С. 64–73.

³² Багрий А. В. Киевский список чуда св. Николая об утопшем детище // Известия отделения русского языка и словесности Императорской Академии наук. СПб., 1914. Т. 19. С. 266.

- ³ См: Свод законов Российской Империи. Т. XVI. Ч. 1. Судебные уставы (в ред. 1892 г.). СПб., 1892.
- ⁴ Якимов И. Н. Криминалистика. Уголовная тактика. М., 1929. С. 46; Громов В. И. Дознание и предварительное следствие. Теория и техника расследования преступлений. М., 1929. С. 20.
- ⁵ Михеев П. П., Семенов Н. Н. Криминалистика. Уголовный и уголовно-процессуальный кодексы в вопросах и ответах. М., 1926. С. 6; Голунский С. А., Шавер Б. М. Криминалистика. Методика расследования отдельных видов преступлений / под ред. А. Я. Вышинского. М., 1939. С. 26.
- ⁶ Крылов И. Ф., Бастрыкин А. И. Розыск, дознание, следствие: учеб. пособие. Л.: Ленинградский университет им. А. А. Жданова, 1984. С. 5.
- ⁷ Винберг А. И., Шавер Б. М. Криминалистика. М., 1949. С. 182–184.
- ⁸ Глава III «Розыск» // Настольная книга следователя. М., 1949. С. 182.
- ⁹ Словарь русского языка. Т. 3. Государственное издательство иностранных и национальных словарей. Академия наук СССР. М., 1959. С. 963.
- ¹⁰ Лукашов В. А. Розыск скрывшихся преступников. М.: Юрид. лит., 1963; Голубков И. Н. Организация розыска скрывшихся преступников. М., 1963.
- ¹¹ Шванков В. М. Розыск без вести пропавших лиц. М.: ВНИИ МООП СССР, 1966.
- ¹² Лекарь А. Г. Соотношение оперативно-розыскных мер и следственных действий в предотвращении и раскрытии преступлений // Труды ВШ МООП РСФСР. М., 1963. С. 44.
- ¹³ Попов В. И. Розыскная деятельность при расследовании преступлений: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М.: Всесоюзный институт по изучению причин и разработке мер предупреждения преступности, 1965. 24 с.; Давыдов Р. П., Пritузова В. А., Шевченко Б. И. Тактика следственных действий. Руководство к практическим занятиям / под ред. М. П. Шаламова М.: Госюриздат, 1959. С. 97; Колесниченко А. Н., в соавт. / под ред. С. П. Митричева, М. П. Шаламова. М., Юрид. лит., 1963. С. 352; Ратинов А. Р., в книге «Теория доказательств в советском уголовном процессе». Часть общая. М.: Юрид. лит., 1966. С. 247.
- ¹⁴ Белкин. Р. С. Курс криминалистики... С. 213.
- ¹⁵ Коновалов Е. Ф. Розыскная деятельность следователя: учеб. пособие. М.: Академия МВД СССР, 1973. С. 58.
- ¹⁶ Шурухнов Н. Г. Розыскная и поисковая деятельность следователя // Лекция в Курсе лекций по криминалистике под ред. А. Ф. Волынского. М., 1999. Вып. 10. С. 96.
- ¹⁷ Лузгин И. М. Расследование как процесс познания: дис. ... д-ра юрид. наук: в 2-х т. Т. 1. М.: ВШ МООП СССР, 1969. С. 170.
- ¹⁸ См.: Курс криминалистики. Особенная часть. Т. 1. Методики расследования насильственных и корыстно-насильственных преступлений / под ред. В. Е. Корноухова. М.: Юрист, 2001. С. 38.
- ¹⁹ Закатов А. А. Криминалистическое учение о розыске. Волгоград, 1988. С. 7.
- ²⁰ Котляжов А. В. Деятельность следователя по розыску несовершеннолетних, пропавших без вести: дис. ... канд. юрид. наук. М.: Академия управления МВД России, 2013. 256 с.
- ²¹ См., например: Л. Л. Каневский. Криминалистические проблемы расследования и профилактики преступлений несовершеннолетних. Красноярск: издат. Краснояр. ун-та, 1991. 288 с.
- ²² См., например: Федотов И. С. Теоретико-правовые основы расследования насильственных преступлений, совершенных в отношении малолетних: монография. Воронеж: Научная книга, 2007. С. 102.
- ²³ Белкин. Р. С. Курс криминалистики: в 3-х т. Т. 3. Частные криминалистические теории. М., 1997. С. 213.
- ²⁴ Там же. С. 216.
- ²⁵ Беляева Л. И. Преступность несовершеннолетних и ее предупреждение // Лекция в Курсе лекций «Криминология. Особенная часть» – под ред. В. Д. Малкова. М., 2009. С. 159.

²⁶ См.: *Федотов И. С.* Теоретико-правовые основы расследования насильственных преступлений, совершенных в отношении малолетних. М., 2007. С. 47.

²⁷ *Бондаренко Т. А.* Юридическая психология для следователей: учеб. пособие. М.: ЦОКР МВД РФ, 2007. С. 153.

²⁸ См., например: *Белкин Р. С.*... С. 210.

²⁹ *Осипов А. Ф.* Вопросы соотношения уголовно-процессуальной и оперативно-розыскной деятельности. Взаимодействие следователя с органами дознания. М., 1976. С. 30.

³⁰ *Чувилев А. А.* Дознание в органах внутренних дел: учеб. пособие. М., 1986. С. 138.

³¹ См., например: *Бекетов М. Ю.* Процессуальные аспекты исполнения органами дознания поручений следователя о производстве розыскных действий // Уголовное право, № 3. М., 2009. www.cons-plus.ru.

³² См., например: *Закатов А. А.* Криминалистическое учение о розыске: учеб. пособие. Волгоград, 1988. С. 6.



И. Ю. ЛАЗАРЕВА,

*старший инспектор по особым поручениям
Управления организации морально-психологического
обеспечения ДГСК МВД России, кандидат педагогических наук
E-mail: lazareva3@mail.ru*

К вопросу об организации досуга сотрудников российской полиции: история и современность

В статье рассматриваются вопросы организации свободного времени и содержательного досуга сотрудников ОВД МВД России, особенности проведения досуга в среде сотрудников полиции Российской империи начала XX в. Обозначается педагогический аспект категории «досуг», анализируются условия, необходимые для формирования культуры досуга.

Досуг, воспитание, культурно-просветительская работа, морально-психологическое обеспечение, культурный центр, сотрудник ОВД.

В МВД России вопросы общей и профессиональной культуры, норм морали и профессиональной этики, развития личностного потенциала сотрудников были актуальны на протяжении всей истории существования ведомства. Личностные качества сотрудников наряду с профессиональными умениями являются факторами, влияющими на обеспечение успешного выполнения служебных задач. Это и определяет необходимость создания с первых дней службы такого культурного пространства, которое максимально стимулировало бы развитие интеллекта, чувства ответственности, нравственно-эстетических и профессиональных качеств.

О внимательном отношении к данному вопросу свидетельствуют документы более чем вековой давности. В еженедельном журнале

«Вестник полиции» № 31 от 4 августа 1910 г. «Полицейские собрания (клубы)» говорится о том, что «создание для всей полицейской семьи в каждой губернии центра (полицейского собрания), где можно было бы на досуге с пользой и разумно провести свободное время, – дело весьма желательное. Осуществить его, при добром желании, – не представляет особых затруднений; а между тем такая мера являлась бы одним из звеньев к объединению разрозненных частей огромного полицейского целого, объединению, столь необходимому нам для пользы нашего родного дела»¹.

Эти педагогические проблемы актуальны и сегодня. Ведь для молодых людей, в т. ч. и для сотрудника ОВД, характерно стремление заслужить признание окружающих, обрести поддержку собственному авторитету. Социологами, психологами и педагогами отмечается желание молодых людей самоутвердиться через определенные темы бесед, музыку, творчество. Именно реализация потребности в общении, статусе и самоутверждении объясняют причину выбора вида деятельности в свободное от работы время, в период досуга, представляющего для педагогов и офицеров-воспитателей наибольший интерес.

Обратимся к значению слова «досуг» и словосочетания «свободное время». В толковом словаре В. Даля «досуг» определяется как «свободное незанятое время, простор от дела». То, чем заполнен досуг – пассивный отдых, праздность или созидание и поиски, – зависит от направленности личности, которую Даль определяет словами «досужный – свободный от дел, занятий» или «досужий – умеющий, способный к делу, искусный»². М. М. Поплавский характеризует досуг как педагогическую категорию, отражающую деятельный характер свободного времени. Т. А. Евтеева конкретизирует сущность и содержание человеческого досуга как деятельность в свободное время, избираемую в соответствии со склонностями и интересами здоровой человеческой личности. Анализ научной литературы показывает, что под свободным временем авторы подразумевают часть нерабочего времени, которым человек распоряжается по своему усмотрению. Таким образом, базовым, определяющим словом выступает «свободное», т. е. «не занятое трудом, делом» время, в т. ч. и исполнением служебных обязанностей.

На современном этапе развития российского общества свободное время характеризуется растущей социальной значимостью, т. к. предоставляет каждому сотруднику, независимо от занимаемой должности и звания, определенные возможности для всестороннего и гармоничного развития личности. Проблемы, связанные с воспитанием общей культуры сотрудников, формированием их культурного и интеллектуального уровня взаимоотношений в коллективе,

созданием и поддержанием высокого эмоционально-нравственного состояния личного состава, развитием общекультурных норм, правил общения и поведения, весьма актуальны.

Мониторинг кадровой ситуации в органах внутренних дел показал, что разрыв, проявившийся между уровнем материальной обеспеченности, степенью социально-правовой защищенности сотрудников и значительно возросшими нагрузками на личный состав, возникающими внутренними конфликтами привел к ощущению размыванию кадрового ядра, снижению престижа службы, оттоку квалифицированных кадров. В то же время происходит рост численности молодых сотрудников в возрасте до 30 лет, т. е. той его части, которая более всего является объектом воспитательной работы по возрастному признаку.

Это становится основанием для предположения, что вопросы организации досуга должны находиться в поле зрения руководителей и бытъа особом контроле, т. к. неразвитые потребности по рациональному использованию свободного времени приводят к поискам облегченных путей времяпрепровождения. Существует немалая категория людей, не умеющих и не знающих, как использовать свободное время и потому стремящихся «убить» его. В этом случае свободное время становится не благом, а злом и для самого человека, и для общества. Возникает ситуация не просто нерационального заполнения, а антиобщественного использования свободного времени. Это не значит, конечно, что оно само выступает причиной преступного поведения. Но то, что нерациональное использование свободного времени влечет за собой многие негативные проявления и отклоняющееся (от норм профессиональной этики и современных требований к сотруднику полиции) поведение, играет роль так называемого деструктивного фактора, способствующего, при определенных условиях, нарушению служебной дисциплины и даже, в отдельных случаях, противоправному поведению.

Этот педагогический аспект свободного времени был предметом обсуждения и тревог руководителей и в Министерстве внутренних дел Российской империи, о чем свидетельствует следующее высказывание: «Часто в городе, где протекает служба, особенно у молодых полицейских нет ни родных, ни близких, ни порядочных знакомств, а замкнутость и обособленность в таком возрасте молодежи не свойственна. И что же им делать в свободное время без подходящих знакомств и при отсутствии своих полицейских собраний! При таких условиях они поневоле ищут развлечений на стороне... Вскоре обнаруживаются и последствия такой жизни: расшатанность здоровья, манкировка службой и финансовая запутанность;

все это словно тень следует по пятам – и человек, только начинающий жизнь, уже колеблется на грани падения... Вся эта атмосфера незаметно подтачивает лучшие устои жизни – именно нравственность человека, затуманивает чуткость совести его и чистоту души! Конечно же, с ними притупляется и сознание долга службы»³.

Вопросы шефской помощи, наставничества, связи поколений были актуальными в рядах полиции Российской империи не только в профессиональной деятельности, но и в проведении досуга, организации свободного времени как гаранта воспитания достойного полицейского, обладающего профессиональной чистоплотностью. «Сколько молодых, холостых чинов полиции в губернском городе, начинающих не только служить, но даже – вполне самостоятельно – начинающих только жить. Конечно, они нуждаются еще в воспитании воли и характера, в разумном руководстве ими и благотворном влиянии своих старших сослуживцев. Сохранение присущих их молодости лучших душевных качеств является весьма желательным. И потому старшим товарищам нужно оберегать их от деморализующего влияния чуждой среды и подозрительных знакомств»⁴.

Анализ современной социокультурной ситуации показывает, что сегодня также появляется необходимость в создании условий для удовлетворения потребностей и разносторонних интересов за рамками оперативно-служебной деятельности или учебного процесса. Сотрудники ОВД остро нуждаются в самореализации, в выражении своих чувств, эмоций. Эта потребность характерна в любом возрасте, при любом социальном положении, при любой занимаемой должности.

В современной ситуации выявлен ряд противоречий:

- с одной стороны, в работе сотрудника ОВД возрастают эмоциональные и физические нагрузки, с другой – компенсационная система отдыха и восстановления, существующая в настоящее время, не развивается и не удовлетворяет растущие потребности;
- возрастает социальная, педагогическая и служебно-оперативная значимость организации социокультурной работы, но выявлена недостаточная теоретическая и практическая разработанность условий эффективной организации данного направления работы;
- реальные возможности культурных центров, их воспитательный потенциал, как учреждений дополнительного образования, нерационально используется на практике в профессиональном воспитании личного состава;
- отмечаются определенные возможности и желание самих сотрудников ОВД реализоваться в культурно-просветительской

деятельности и недостаточное понимание руководителем педагогического значения культурного досуга;

– актуален высокий уровень требований к организации и проведению культурно-просветительской работы в органах внутренних дел, но фактически обнаруживается низкий уровень профессиональной компетенции субъектов этой деятельности.

В разные годы отдельные аспекты культурно-просветительской деятельности рассматривались применительно к силовым структурам и ведомствам, но, при всей значимости проведенных исследований, вопросы формирования культуры досуга сотрудников, совершенствования культурно-досуговой работы с личным составом ОВД, развития культурных центров как институциональной формы такой деятельности относятся к числу недостаточно разработанных и в педагогической науке, и на практике.

Истоки проблем, связанных с организацией досуга, лежат в сфере действия различных причин. Необходимо согласиться с мнением исследователей досуга, выделяющих среди объективных факторов, такие как: общий недостаток свободного времени; недостаточное развитие материально-технической базы досуга; плохо организованный досуг; недостаток личных средств.

Однако не стоит снимать ответственности и с самих сотрудников. Низкий уровень духовных интересов и потребностей, отсутствие умений и навыков самоорганизации своего свободного времени являются немаловажными факторами, и именно эти факторы могут быть определяющими в конкретных жизненных ситуациях.

В гуманитарной науке есть два основных подхода к феномену досуга. Первый – это деятельностный «высокий» досуг. Он восходит к греческой традиции. Второй – это аспект праздности, имеющий отношение к римско-латинскому пониманию «otium». Современная трактовка досуга как времени осуществления нашей свободы, времени – привилегии, дарованного нам индустриальным развитием, представляет собой хорошо сконструированный идеологический миф, призванный скрыть от нас отсутствие свободного времени и досуга как неутилитарной и самоценной сферы нашего существования.⁵ Для поддержания иллюзии свободного эгалитарного досуга используются различные мифопродуцирующие технологии, задействованные в рекламе. Образ жизни, который предлагается в ней, за своей иллюзорностью скрывает императив потребления, распространяющийся на бытие. За картинками экранных образов стоит обещание подлинности и безопасности существования при условии следования стратегии потребления. Экспансия этих идей привела к реорганизации городского ландшафта, насыщению его различ-

ными местами для проведения досуга: ночными клубами, игровыми залами, компьютерными клубами, торгово-развлекательными комплексами. На их примере видно внедрение в сознание мифа о безопасно-насыщенном досуге. Построенные по принципу «город в городе» и «all inclusive», торговые комплексы симулируют идею реальности, создавая замкнутое пространственно-временное поле, в котором можно реализовать потребности, инициированные идеологией потребления. Организация внутреннего пространства создает атмосферу праздничности (музыка, представления), «райского места», перенасыщенного всевозможными услугами и товарами на любой вкус и кошелек. Потребность в индивидуализации и самутверждении реализуются при возможности выбора как способа проведения времени внутри этого «города-солнца»: шопинг, оздоровление, развлечения. Эти технологии в области досуга призваны скрыть обусловленность и отсутствие самостоятельной ценности свободного времени⁶.

Что можно противопоставить в подобной ситуации? Важно использовать потенциал социально-культурной деятельности в воспитании, в ходе реализации которой формируются положительные качества и механизмы саморегуляции личности. Совершенствование досуговой деятельности связано с новым подходом к управлению процессом, рассматривается как фактор изменения функции направления деятельности учреждений социума, участвующих в организации досуговой сферы.

Анализ современных практик культурно-просветительской работы в органах и подразделениях МВД России позволил выявить ряд недостатков в организации этого направления деятельности. Среди них медленно развивающаяся нормативно-методическая база культурно-досуговой работы; отсутствие финансирования данного направления деятельности; не на должном уровне комплектование высококвалифицированными кадрами учреждений культурно-досуговой сферы; отсутствие регулярной переподготовки и повышения квалификации специалистов культурно-досуговой деятельности в органах внутренних дел; узость используемых форм, средств и методов.

Проблема организации досуга и в еще большей мере проблема формирования потребностей и способностей человека самоорганизовывать свое свободное время затрагивает все без исключения группы населения. Однако особую остроту она приобретает в среде сотрудников полиции, т. к. воспитательная работа сотрудника полиции своеобразна, специфична и особенно сложна, потому что в своей деятельности сотрудники отдельных служб обычно сталкиваются не с лучшими сторонами нашей

жизни; объектом их воздействия являются люди, в числе которых немало и тех, кто искалечен неправильным воспитанием, какими-то неблагоприятными жизненными обстоятельствами⁷. Поскольку вся эта работа является в первую очередь нравственной, воспитательной, то основываться она должна на использовании достижений и правовых наук, и педагогики, и психологии. Поэтому очень важен разговор о педагогическом аспекте деятельности сотрудников полиции, и в этом контексте научный подход к организации досуга и, главное, формированию потребности культурного проведения досуга сотрудниками полиции является весьма актуальным.

Возвращаясь к статье 1910 г., читаем: «...учреждением полицейского клуба уже будет отчасти парализована возможность такой опасности (негативные тенденции среди молодежи), ибо на досуге для полицейского, особенно одинокого, найдется уголок, где с пользой можно провести время, а тогда и меньше будет ощущаться надобность искать развлечений на стороне». Тогда, более 100 лет назад, было важно, куда пойдет полицейский, чем займется и как его свободное времяпровождение отразится на службе: «все это в отдельности как бы мелочи частной жизни, но они могут невыгодно отражаться на нашей службе»⁸.

Досуг через творчество и просвещение, отдых и развлечения, массовые праздники, личные встречи, участие в художественной самодеятельности, научно-техническом и прикладном творчестве предоставляет самые широкие возможности для личностного роста и создает условия всестороннего нравственного и духовного развития сотрудников полиции, их способностей и увлечений. Участие в разнообразных формах самодеятельного творчества вызывает эмоциональный подъем, атмосферу сопереживания, торжественной приподнятости и оставляет неизгладимый след в сознании личности сотрудника, создает у него уверенность в завтрашнем дне, развивает чувство товарищества, взаимопомощи, помогает снимать стрессовые перегрузки и отрицательные эмоциональные состояния.

Таким образом, достижение высоких показателей организации свободного времени, досуга возможно только в условиях целесообразного, корректного педагогического руководства. Активизация человеческого фактора, всестороннее и гармоничное развитие личности, ее высоконравственная гражданская позиция приобретают особое значение в формате сотрудника полиции как представителя закона и государства. Исторический опыт правоохранительной системы убедительно свидетельствует,

что высокий потенциал духовных, моральных, психологических сил способствует успешному решению поставленных оперативно-служебных задач.

¹ Полицейские собрания (клубы) // Вестник полиции. Еженедельный журнал. СПб., 1910. С. 13.

² *Даль В.* Толковый словарь живого великорусского языка. Т. 1. М., 1978. С. 481.

³ Полицейские собрания (клубы) // Вестник полиции. Еженедельный журнал. СПб., 1910. С. 6.

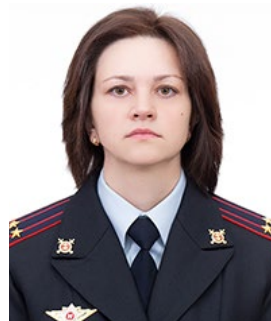
⁴ *Там же.*

⁵ *Суртаев В. Я.* Социология молодежного досуга. Санкт-Петербург, Ростов-на-Дону, 1998. С. 122.

⁶ *Там же.*

⁷ *Гатальский В. Д.* Формирование нравственно-эстетической культуры военнослужащих средствами культурно-досуговой деятельности: дис. ... канд. пед. наук. М., 2001. С. 79.

⁸ Полицейские собрания (клубы) // Вестник полиции. Еженедельный журнал. СПб., 1910. С. 17.



Ю. А. ЛАПУНОВА,

*доцент кафедры организации оперативно-разыскной деятельности
Академии управления МВД России, кандидат юридических наук*

E-mail: Lapunova2009@eandex.ru

Деятельность правоохранительных органов по борьбе с псевдорелигиозными группами: историко-правовой анализ

В данной статье представлен анализ нормативных правовых актов, начиная с X в. по н. в., в которых содержатся нормы, регламентирующие вопросы, связанные с осуществлением противодействия, борьбы с псевдорелигиозными группами (сектами).

Псевдорелигиозные группы, борьба с преступлениями, совершаемыми по псевдорелигиозным мотивам, нормативно-правовые источники.

Исследованием отдельных вопросов возникновения и распространения псевдорелигиозных групп, борьбы с ними, в т. ч. оперативно-разыскными методами, в различные исторические периоды развития Российского государства занимались А. В. Бородин, В. С. Брачев, Т. И. Буткевич, В. А. Глухов, В. И. Даль, З. И. Перегудова, А. И. Савин, Е. П. Сичинский, А. В. Тонконогов и другие. Однако комплексного исследования в историческом контексте до настоящего времени представлено не было. В связи с данным обстоятельством возникла необходимость в комплексном историко-правовом анализе правоохранительных органов по борьбе с псевдорелигиозными группами.

Проблемы создания и функционирования различного рода религиозных организаций на территории Российской Федерации, в т. ч.

нарушающих права и свободы граждан, угрожающих их жизни, здоровью, половой неприкосновенности, а также непосредственно национальной безопасности, возникли не сегодня. Подобные организации существовали на протяжении всей истории Российского государства, их религиозная деятельность видоизменялась, в связи с чем менялась и предпринимаемая государством система мер борьбы с преступными религиозными группами.

По мнению автора, в зависимости от складывавшихся взаимоотношений между государством и религиозными объединениями, развития законодательства по противодействию сектантству и мер по его обеспечению со стороны государства и Церкви необходимо выделить следующие исторические периоды: раннехристианский (феодално-княжеский); христианско-господствующей религии (имперский); воинствующе-атеистический (советский); современный (плюралистический).

Рассмотрим данные этапы более подробно.

Раннехристианский период. В X–XIII вв., с момента принятия христианства, основным субъектом борьбы с последователями славянского языческого культа и еретических учений¹ являлась Русская Православная церковь как элемент государственного механизма. В указанный период времени были созданы церковные суды, в юрисдикцию которых входило рассмотрение всех деликтов, совершенных церковно-зависимым населением. В отношении свободного населения церковными судами принимались решения только за те деяния, которые не предусматривались нормами обычного права².

Деятельность рассматриваемых судов и в целом всей Православной церкви регламентировалась Церковным уставом Св. князя Владимира (996 г.). Проведенный анализ указанного документа свидетельствует о том, что в нем впервые были определены средства для существования Церкви, категории церковно-зависимого населения, виды преступлений, совершаемых против веры, а также отдельные запреты. Например, к данным преступлениям были отнесены «ведовство, потвори, чяродеание, волхъвание, урекания... еретьичество... церковнаа татба, мертвеци сволочать, крест посекут, или на стенах трескы емлют из креста...», за совершение которых предусматривалась ответственность «по законам Божиим». «Тыи вси суды церквам Божиим даны суть законом Божиим, по правилом святых отец христианьскими цари и князи в всех христианьских людех»³.

Установление лиц, совершающих данные деликты, осуществлялось в результате применения мер, указанных в первых нормативно-правовых актах Древней Руси – Русской Правде и Псковской судной грамоте. Обозначенные документы содержали отдельные

составы преступлений, меры наказания за их совершение, а также формы розыска и дознания преступников⁴.

В Киевской Руси, как правило, субъектом применения способов поиска преступников были сами потерпевшие либо их родственники, поскольку еще не были созданы специализированные службы, наделенные розыскными и следственными функциями. Вместе с тем в отдельных случаях совершения преступлений княжеская администрация применяла все меры для установления и поимки преступников, их совершивших.

К данным преступлениям была отнесена категория деликтов, совершаемых по религиозным мотивам. Одним из ярких примеров, подтверждающих данный тезис, служит следующий факт: в 1071 г. воевода Ян Вышатич осуществлял розыск и расследование дела белозерских волхвов-смердов, совершавших ритуальные убийства женщин⁵. Они были разысканы. После этого большинство руководителей язычников были казнены, и впоследствии государственные власти старались активно пресекать различные проявления язычества на Руси⁶, в т. ч. посредством принятия ряда законодательных актов, санкционирующих применение к религиозным преступникам двойного наказания: со стороны княжеской, светской и епископской церковной власти, угрожающей отлучением от Церкви и различными видами епитимий. В правоприменительной практике по отдельным делам использовалось лишение свободы с целью исправления религиозного преступника⁷.

Совершенствуя на законодательном уровне меры борьбы с язычниками и еретиками, в конце XIII в. на основе римско-византийских правовых актов была разработана Кормчая книга⁸, которая включала в себя нормы, регламентирующие церковную жизнь, и нормы уголовного и уголовно-процессуального характера, определявшие составы преступлений, в частности «против Церкви, Православия и его последователей», а также меры наказания за их совершение. В изучаемом нами нормативно-правовом источнике, к примеру, содержались составы преступлений против жизни и здоровья человека (за скопление), наказание за которые предусматривалось в виде отсечения головы или разграбления имения и заточения⁹. За совершение краж из церквей вор мог быть приговорен к преданию зверям (на растерзание), или сожжению на костре, повешению, или отправлению на золотодобывающие рудники¹⁰ и т. п.

В рассматриваемый период времени, безусловно, интерес представляет генезис светского и церковного права по борьбе с преступлениями, совершаемыми по псевдорелигиозным мотивам.

Несмотря на предпринимаемые государством меры по урегулированию религиозных отношений и борьбе с языческими культами и ересями, в XIV в. в государстве усилились «антицерковные» настроения и стали появляться ереси, вступающие в открытое противоборство с Православной церковью (в частности, ересь стригольников, жидовствующие¹¹). Проведенный анализ деятельности указанных прототипов современных псевдорелигиозных групп показал, что при этом их последователи совершали тяжкие и особо тяжкие преступления против жизни и здоровья человека.

С целью борьбы с преступной деятельностью сектантов от государства требовалось принятие адекватных государственных мер, в т. ч. правоохранительных, разработки нормативно-правовой базы, регламентирующей борьбу с сектантством.

В XV в. в силу объективных причин происходила централизация государства, что, в свою очередь, привело к унификации правовых актов отдельных княжеств. Представляется, что первым интегрированным документом стал Судебник 1497 г.¹² Так, в ст. 9 Судебника закреплялось наказание за преступления против религии: «...церковному татю... казнити его смертною казньо». При этом в 1551 г. состоялся Стоглавый Собор, на котором было подтверждено право светской власти на применение репрессивных мер в отношении «злых ересей» и «волхований»¹³.

Последующим нормативно-правовым источником, регламентирующим борьбу с псевдорелигиозными группами, являлось принятое в 1649 г. Соборное Уложение, в котором первая глава была посвящена преступлениям, совершаемым против Церкви: «Будет кто иноверцы, какия ни буди веры, или и русской человек, возложит хулу на Господа Бога и Спаса нашего Иисуса Христа, или на рождышую Его Пречистую Владычицу нашу Богородицу и Приснодеву Марию, или на честный крест, или на Святых Его угодников, и про то сыскивати всякими сыски накрепко. Да будет сыщется про то допряма, и того богохулника обличив, казнити, зжечь»¹⁴.

В 1666 г. на Церковном Соборе было принято «Наставление благочиния церковного», которое призывало придерживаться новых обрядов, что было первым большим итогом церковной реформы, проводившейся Патриархом Никоном в 1652–1658 гг. и одобренной Церковным Собором в 1654 г. В результате данные нововведения стали причиной раскола в Русской православной церкви¹⁵.

Следует подчеркнуть, что так называемые раскольники (сектанты) подлежали обязательному розыску для применения к ним соответствующих мер наказания. В целях борьбы с преступностью,

в т. ч. религиозной, в 1539 г. был создан «Приказ разбойный», наделенный судебно-полицейскими службами, из которого на места направлялись сыщики для расследования конкретных дел. В 1682 г. Приказ разбойный стал именоваться Разбойным сыскным приказом, в 1687 г. – Приказом сыскных дел¹⁶.

Чаще всего сыщики выявляли сектантов с помощью негласных форм и методов получения информации – доносов. Например, по доносу в 1732 г. было задержано 78 хлыстов, в отношении которых проводилось следственное дело, в результате чего они были приговорены к различным мерам наказания¹⁷.

Несмотря на предпринимаемые государством меры, распространение на Руси сектантства было повсеместным и охватывало абсолютно все слои населения.

Период христианско-господствующей религии. Важно отметить, что в рассматриваемый период Святейший Синод являлся неотъемлемой частью государственной светской власти, причем наделенный полицейскими функциями¹⁸. В соответствии с Духовным регламентом¹⁹ Синод уполномочен был осуществлять «обычайные розыски» по деликтам, указанным в том же регламенте²⁰. Помимо этого, названный церковный коллегиальный орган имел право «обличать и запрещению предавать»²¹.

Вместе с тем все православное население страны обязано было ежегодно исповедоваться. Приходские священники должны были сообщать в правоохранительные структуры о лицах, уклоняющихся от исповеди, что свидетельствовало, по их мнению, о приверженстве к расколу, а также о тех, кто в ходе исповеди говорил о совершении тяжких преступлений²².

Наряду с Синодом правоохранительные функции в рассматриваемый период времени, после упразднения в 1701 г. Сыскного приказа, выполняли «Полицейские канцелярии», фискалы, в обязанность которых входило наблюдение за Православной церковью и розыск преступлений, по которым не было жалоб²³.

Подтверждением тезиса о том, что противодействию религиозной преступности во время правления Петра I уделялось большое внимание, служит разработка Артикула воинского от 26 апреля 1715 г.²⁴, которым религиозным преступлениям посвящено две главы: первая глава «О страхе божии», вторая – «О службе божии и о священниках». В соответствии с данным нормативно-правовым актом к религиозным преступлениям относились «чародейство», «богохульство», «церковный мятеж» и «преступная деятельность священнослужителей». Преступников, совершивших данные преступления, обязаны были разыскивать как Синод, так и полицейские органы.

Подводя итог петровского периода правления, представляется возможным сделать следующий вывод: относительная религиозная свобода иностранных граждан, проживающих в России, и жесткий контроль со стороны государства за православным населением привели в определенной степени к дестабилизации в обществе, что, в свою очередь, детерминировало всплеск религиозных течений, противопоставляющих себя традиционной религии – Православию и Русской православной церкви.

Впоследствии Екатерина II продолжила деятельность по борьбе с сектантством. В частности, в 1772 г. ею был издан указ о том, что скопцы вредны и опасны своим изуверством, на основании которого местным властям приказывалось отлавливать их и карать. За насильственное оскпление полагалась каторга от 10 до 15 лет.

В рассматриваемый период времени выявлением сектантов занималась Разыскная экспедиция, сотрудники которой, помимо общепринятых методов розыска (обыск, пытки и т. п.), начали применять «личный сыск». В ходе личного сыска полицейский чиновник должен был получать информацию как от случайных, так и постоянных осведомителей из числа местного населения²⁵. Но, к сожалению, предпринятые властями меры не возымели должного действия, и спустя некоторое время скопцы опять заявили о себе. В 1818–1819 гг. стали производиться массовые оскпления среди солдат и офицеров Петербургского гарнизона. В связи с этим государственные органы были вынуждены ужесточить меры наказания скопцов за их антигуманную деятельность. В 1834 г. скопчество было объявлено особо вредной сектой, а в 1842 г. за оскпление была назначена каторга²⁶.

Кроме того, попытки урегулировать деятельность иных религиозных течений предпринимались и в более поздний период. Так, в 1832 г. указом Николая I был утвержден Устав Евангелическо-лютеранской церкви, вошедший в Свод Законов Российской империи и окончательно конституировавший положение, внутреннее устройство и управление этой Церковью в России.

Таким образом, рассматриваемый период времени отличался сложной, разнообразной религиозной ситуацией. Наряду с нетрадиционными для России религиозными вероисповеданиями, по своей сути абсолютно безвредными, на всей территории государства возникали и религиозные сообщества, сопровождавшиеся совершением преступлений, которые наносили существенный физический, моральный и материальный вред гражданам, институтам гражданского общества, «поднимали» народ против традиционных религий, а также создавали угрозу национальной безопасности государства.

В связи с указанным обстоятельством на первое отделение Департамента Министерства внутренних дел империи возлагалась функция контроля за религиозными неофициальными организациями, заключавшаяся в предотвращении и пресечении «ересей» и сект.

Во второй половине XIX – начале XX в. в России активно начали появляться и действовать западные мистико-религиозные сообщества (ордена): мартинисты, розенкрейцеры, рыцари-филадельфы (друзья истины), иллюминаты²⁷. Столь широкое их распространение возникло в результате поддержки указанных групп лично императором Николаем II. К этому же времени относятся и сведения об увлечении мартинизмом самого Николая II²⁸.

Анализируя различные исторические источники, следует указать на тот факт, что в этот же период времени на территории Российской империи получили распространение нетрадиционные для России различного рода направления протестантизма: баптизм, евангельское христианство, адвентизм, пятидесятничество.

Для эффективного выявления и борьбы с «раскольниками», «сектантами» в 1842 г. Министерство внутренних дел обратилось к Святейшему Синоду с просьбой указать, какие именно секты раскольников являются особенно противными учению Святой Церкви и в каком порядке они следуют одна за другой по масштабам вреда для православной веры²⁹.

В связи с указанным запросом Синод разработал классификацию нетрадиционных религиозных объединений, в основе которой лежало определение ее степени «вредности»³⁰.

В комментариях, относящихся к названному отделению второго раздела «Уложения о наказаниях уголовных и исправительных 1845 года», было изложено мнение Правительствующего Сената о законах, определяющих «преступления и проступки по расколу». Согласно разъяснению Сената: «Прямой смысл как статей Уложения, так и заключающихся в Уставе о предупреждении и пресечении преступлений (ст. 48–72 по изд. 1876 г.) ясно указывает, что законодательство наше, различая ереси и расколы по степени их вреда, устанавливает на этом основании и уголовную ответственность сектантов»³¹.

Небезынтересен тот факт, что диспозиция ст. 215 Уложения предусматривает ответственность за создание раскольнического скита: «За заведение раскольнических скитов или иных сего рода обиталищ и за построение новых и починку старых каких-либо для службы и моления по раскольническим обрядам зданий, под наименованием церквей, часовен или молитвенных домов, и за устройство престолов в существующих уже часовнях, наконец и за обращение крестьянских изб в публичные молельни...»³².

Следует констатировать, что данная норма явилась прототипом для действующей диспозиции Уголовного кодекса Российской Федерации 1996 г., ст. 239: «Создание религиозного... объединения, деятельность которого сопряжена с насилием над гражданами или иным причинением вреда их здоровью либо с побуждением граждан к отказу от исполнения гражданских обязанностей или совершению иных противоправных деяний, а равно руководство таким объединением...»³³.

В конце XIX – начале XX в. государственная правовая система вероисповедных отношений, построенная частично на канонической основе, начала эволюционировать в сторону расширения религиозных свобод для так называемых раскольников и смягчения уголовных наказаний за совершение религиозных преступлений³⁴. Результатом этой эволюции в начале XX в. стало издание именного Высочайшего Указа от 12 декабря 1904 г. «Об охране терпимости в делах веры»³⁵.

Дальнейшее развитие законодательства о свободе и вероисповедании нашло свое отражение в Высочайшем Указе Сенату от 17 апреля 1905 г. «Об устранении стеснений в области религии и укреплении начал веротерпимости». Впервые указ внес существенные коррективы в соотношение между государственно-церковными и частными приоритетами, сократив часть статей, защищавших исключительные права православия и направленных на сохранение неприкосновенности его конфессиональных границ³⁶.

Таким образом, меры, предпринятые царским правительством в 1905 г., в сущности, завершили строительство традиционной системы веротерпимости. Именно в данный период времени произошло отделение Церкви от государства, добавившее к ней недостающие, с точки зрения действовавшего законодательства, элементы религиозной свободы.

Несмотря на принятую властями свободу вероисповедания, закрепленную в ряде государственных нормативно-правовых актов, все же предусматривалась уголовная ответственность за совершение «религиозных преступлений». Например, в Уголовном уложении от 22 марта 1903 г. содержалось 25 статей о религиозных преступлениях. К числу наиболее тяжких деликтов относились «богохуление», «кошунство», «принадлежность к изуверским сектам».

В рассматриваемый период времени сотрудниками полиции II экспедиции III Отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, в последующем – Департамента полиции, применялся комплекс правоохранительных мер, направленный на выявление раскольников и сектантов³⁷. Вместе с тем органы полиции, соблюдая принцип свободы вероисповедания в отношении

сект, не представляющих большой общественной опасности, карательных мер не предпринимали.

Воинствующе-атеистический (советский) период. Следующий этап закрепления свободы вероисповедания уже в Советской республике нашел отражение в ряде нормативно-правовых актов, изданных с 1918 по 1936 гг. Так, анализируя Декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 23 января 1918 г. «Об отделении Церкви от государства и школы от Церкви», постановление от 19 июня 1923 г., вводящее в действие «Инструкцию по вопросам, связанным с проведением Декрета об отделении Церкви от государства», Конституции РСФСР 1918 и 1925 гг., постановление Совета народных комиссаров РСФСР от 8 апреля 1929 г. «О религиозных объединениях», Конституцию СССР 1936 г.³⁸ и др., мы пришли к выводу, что перечисленные документы дали возможность массовому появлению на территории страны различных религиозных групп как российского, так и иностранного происхождения, в т. ч. представляющих общественную опасность³⁹.

В 1923 г. Декретом ВЦИК и СНК РСФСР «Об отделении Церкви от государства и школы от Церкви» был провозглашен принцип «свободы совести и религиозных убеждений». Государство и общество были объявлены атеистическими, а вместо обеспечения прав граждан на свободу совести и религиозных убеждений проводилась политика борьбы с религией. Храмы закрывали и разрушали, священников арестовывали, подвергали истязаниям, убивали⁴⁰.

Вместе с тем в 20-е гг. XX в. власть большое внимание уделяла борьбе с сектантством. Преследованию подверглись евангельские церкви баптистов, евангельских христиан, адвентистов седьмого дня и меннонитов, которые вызывали к этому времени серьезные опасения у большевистского руководства как группы, способные в рамках религиозных организаций аккумулировать значительное число сторонников, в т. ч. верующих, отпавших от ортодоксии⁴¹.

Важно отметить, что борьба с Русской православной церковью и сектантскими общинами велась государством как административными, так и правоохранительными мерами, в т. ч., как уже говорилось, репрессивными. Например, в соответствии с Декретом ВЦИК и СНК РСФСР от 3 августа 1922 г. «О порядке утверждения и регистрации обществ и союзов, не преследующих целей извлечения прибыли, и порядке надзора за ними» деятельность практически всех сектантских общин была прекращена.

В рассматриваемый период времени, помимо противодействия общеуголовной преступности, огромное внимание уделялось борьбе с сектантством. К основным методам борьбы с сектантскими общинами относились «разложение и подрыв изнутри» и «дискредитация лиде-

ров сектантства» с помощью внедренной или приобретенной из числа верующих агентуры. Значимой карательной мерой в борьбе с сектантством послужил Оперативный приказ НКВД СССР от 30 июля 1937 г. № 00447 «Об операции по репрессированию бывших кулаков, уголовников и других антисоветских элементов». В соответствии с данным нормативно-правовым актом к контингенту, подлежащему репрессиям, относились сектантские активисты и церковники⁴².

В новой Программе КПСС, принятой в 1961 г., религия была названа *«пережитком капитализма в сознании и поведении людей»*, а борьба против этих пережитков – *«составной частью работы по коммунистическому воспитанию»*⁴³.

Началом хрущевской антирелигиозной кампании принято считать появление секретного постановления ЦК КПСС от 4 октября 1958 г. «О записке отдела пропаганды и агитации ЦК КПСС по союзным республикам "О недостатках научно-атеистической пропаганды"».

Затем появилось еще два документа – постановление ЦК КПСС от 13 января 1960 г. «О мерах по ликвидации нарушений духовенством советского законодательства о культах» и постановление Совета Министров СССР от 16 марта 1961 г. «Об усилении контроля за выполнением законодательства о культах».

Данная реформа получила небывалый размах. Борьба с религией велась силами не только правоохранительной системы, но также партийных и советских органов, руководства и коллективов предприятий, профсоюзов, комсомола, общественных организаций.

По мнению некоторых авторов (например, Т. К. Никольской), эта кампания была направлена против всех религий и конфессий Советского Союза. Кроме того, она носила ярко выраженный антисектантский характер.

Однако, несмотря на предпринятые государством достаточно энергичные меры, искоренить сектантство в СССР так и не представилось возможным.

Современный (плюралистический) период. Заключительный этап возникновения и повсеместного распространения в России нетрадиционных религий, конфессий, религиозных новообразований, сект произошел в 90-х гг. XX в. с началом перестройки и процессов демократизации и реформирования общественного устройства страны, с падением «железного занавеса» и ростом открытости России западному миру.

Следует отметить, что со стороны государства предпринимались определенные попытки по противодействию массовому появлению сект. Так, 1 октября 1990 г. был принят Закон СССР № 1689-1 «О свободе совести и религиозных организациях», который предусматривал в ст. 12 и 14 ограничения при регистрации религиозных организаций,

однако он не смог сдержать активизации деятельности данных групп как российского, так и иностранного происхождения⁴⁴.

Важным шагом в осуществлении контроля за деятельностью религиозных организаций, регистрируемых в установленном законом порядке, явилось утверждение постановления Правительства РФ от 3 июня 1998 г. № 565 «О порядке проведения государственной религиоведческой экспертизы». Предметом данного постановления является проведение экспертным советом государственной религиоведческой экспертизы при осуществлении органами юстиции Российской Федерации государственной регистрации религиозных организаций.

17 декабря 1997 г. был подписан Указ Президента РФ № 1300 «Об утверждении Концепции национальной безопасности Российской Федерации». В редакции Указа Президента РФ от 10 января 2000 г. № 24⁴⁵ Концепцией определены угрозы национальной безопасности, к которым, в частности, относились религиозный экстремизм и культурно-религиозная экспансия со стороны иностранных государств. Противодействие данной угрозе определено в качестве приоритетной задачи всей системы правоохранительных органов.

С целью противодействия религиозному экстремизму был утвержден Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»⁴⁶.

В 2008 г. в соответствии с Указом Президента РФ от 6 сентября 2008 г. № 1316 «О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации»⁴⁷ были созданы подразделения по противодействию экстремизму. Данные подразделения призваны осуществлять противодействие группам, совершающим преступления экстремистской направленности, в т. ч. религиозного характера.

В последующем был принят ряд планирующих документов стратегического характера, которые определили вектор борьбы с экстремизмом в России и предопределили на долгосрочную перспективу основные направления государственной политики в рассматриваемой области. К ним следует отнести Стратегию национальной безопасности Российской Федерации,⁴⁸ Стратегию противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 г.⁴⁹, Доктрину информационной безопасности,⁵⁰ Федеральный закон «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»⁵¹.

Безусловно, на современном этапе создана достаточно серьезная нормативно-правовая база по противодействию сектантству, однако, несмотря на предпринимаемые государством меры, количество религиозных организаций, нарушающих права и свободы человека и гражданина, и преступлений, совершаемых с использованием псевдорелигиозных позиций, меньше не становится.

В последнее десятилетие группы псевдорелигиозного характера активизировали свою преступную деятельность. Одной из причин их активности является отсутствие практики противодействия их преступной деятельности. Нельзя сбрасывать со счетов и элементарную доверчивость граждан и их религиозную безграмотность, чем умело пользуются руководители (создатели) псевдорелигиозных групп.

Тем не менее значимым результатом борьбы государства с подобными сообществами в полной мере можно считать решение Верховного Суда РФ от 20 апреля 2017 г. № АКПИ17-238 о ликвидации религиозной организации «Управленческий центр Свидетелей Иеговы в России» и входящих в ее структуру местных религиозных организаций⁵².

Таким образом, на протяжении всей истории развития Российского государства псевдорелигиозные группы как отечественного, так и зарубежного происхождения возникали и активно совершали противоправные действия против граждан, общества и государства в целом. По мере становления органов государственной власти решение задач по выявлению и пресечению преступной деятельности псевдорелигиозных групп перешло от Церкви к правоохранительным органам, в т. ч. органам внутренних дел.

В настоящее время необходимо использовать исторический опыт по ведению «превентивной работы» внутри псевдорелигиозных групп, разработать классификацию данных структур по степени общественной опасности, а также по проведению профилактических и оперативно-разыскных мероприятий (далее – ОРМ) в отношении сектантов совместно с представителями традиционных для России религиозных конфессий с целью совершенствования организации и тактики ОРД ОВД по борьбе с псевдорелигиозными группами.

¹ Последователи еретических учений радикально противопоставляли себя и свое учение традиционной религии. Именно они явились родоначальниками псевдорелигиозных групп.

² Глухов В. А. Становление церковной юрисдикции в Киевской Руси X–XI веков // Российская юстиция. 2006. № 3. С. 54.

³ Части 9, 10 Церковного устава св. князя Владимира (см.: Макарий (Булгаков). История русской церкви в период постепенного перехода ее к самостоятельности (1240–1589). М., 1995).

⁴ Законодательство Древней Руси // Российское законодательство X–XX веков: в 9 т. М., 1984. Т. 1. С. 64–73, 331–342.

⁵ Сичинский Е. П. Уголовный сыск России в X – начале XX вв.: учеб. пособ. Челябинск, 2002.

⁶ Тонконозов А. В. Пенитенциарная сектология: учеб.-практ. пособ. М., 2004. С. 34.

⁷ Опасные тоталитарные формы религиозных сект: исторический обзор регулирования религиозных отношений в России [Электронный ресурс] // Православная духовная страница. 2006. URL: <http://duhpage.sed.lg.ua/Sekty/01/04.htm> (дата обращения: 17.01.2018).

⁸ По мнению М. Н. Тихомирова, древнейшими Кормчими являются Новгородская – 1280 г., Варсонофьевская и Устюжская, которые составляют Древнейший извод, или Извод древнейших Кормчих (см.: Закон Судный людем. Краткой редакции / сост.: Л. В. Милов, М. Н. Тихомиров. М., 1961. С. 11–13).

⁹ Кормчая Номоканонъ: отпечатана с подлинника Патриарха Иосифа / под ред. М. Б. Данилушкина. СПб., 1997. С. 834.

¹⁰ Кормчая Номоканонъ: отпечатана с подлинника Патриарха Иосифа. С. 839–841.

¹¹ Платонов О. А. Святая Русь. Большая энциклопедия русского народа. М., 2002.

¹² Законодательство периода образования и укрепления Русского централизованного государства // Российское законодательство X–XX веков: в 9-ти т. Т. 2. М., 1985. С. 54–62.

¹³ Опасные тоталитарные формы религиозных сект: исторический обзор регулирования религиозных отношений в России.

¹⁴ Тихомиров М. Н. Соборное уложение 1649 года: учеб. пособ. для высш. шк. / М. Н. Тихомиров, П. П. Епифанов. М., 1961. С. 70.

¹⁵ Лидеров раскола: протопопа Аввакума (Петрова), епископа (Коломенского) Павла, боярыню Морозову и княгиню Урусову, а также других представителей боярства и феодального духовенства, по повелению царя Алексея Михайловича, выслали из Москвы в Сибирь. Как следствие этого, появилось старообрядческое движение. Старообрядчество разделилось на два направления: поповщину (тех, кто признавал необходимость священников), которую вполне обоснованно считают конструктивной формой старообрядчества, и беспоповщину (тех, кто отвергал необходимость существования священников). Именно беспоповцы в 70-е гг. XVII в. активно проповедовали среди крестьян уход в пустыню, а затем самопожертвование как религиозное священнодействие, которое, по их словам, могло избавить от «антихриста» – государственной власти и «очистить от грехов». По всей России в конце XVII – начале XVIII в. акт самопожертвования носил массовый характер. По примерным подсчетам, количество створевших к концу XVII в. достигало почти 9 000 человек. Только лишь в эпоху правления Екатерины II эпидемия самопожертвования утихла. В конце XVII в. из беспоповщины выделился еще ряд сект радикального толка (поморцы, федосеевцы, филипповцы), которые отвергали государственную власть, Церковь и любые гражданские обязанности (брак, рождение и воспитание детей и т. п.). Они поощряли внебрачные связи. Переходным типом от старообрядческой беспоповщины к «духовному христианству» стало христоверие (хлыстовщина) (см.: Никольский Н. М. Указ. соч. С. 172–175; Тонконозов А. В. Указ. соч. С. 35).

¹⁶ Мулукаев Р. С. Полиция в России (IX – начало XX в.). Н. Новгород, 1993. С. 9.

¹⁷ Конь Р. М. Введение в сектоведение. Н. Новгород, 2008.

¹⁸ Церковная реформа. Исторические условия и предпосылки петровских реформ [Электронный ресурс] // Вестник СевКавГТИ. 2016. № 2 (25). URL: <http://www.history-mir.ru/istoricheskie-usloviya-i-predposylki-petrovskix-reform.html>7 (дата обращения: 17.01.2018).

¹⁹ Духовный Регламент Петра Первого в 1721 году сочиненный. Киев, 1823.

²⁰ Там же. П. 1, 4, 6 ч. I.

²¹ Там же. П. 3 ч. II.

²² Опасные тоталитарные формы религиозных сект. Исторический обзор регулирования религиозных отношений в России.

²³ Колонтаев К. Указ. соч.

²⁴ Хрестоматия по истории государства и права СССР. Дооктябрьский период / под ред. Ю. П. Титова, О. И. Чистякова. М., 1990. С. 285–289.

²⁵ Сичинский Е. П. Указ. соч.

²⁶ Целуйко В. М. Психология нетрадиционных религий в современной России. Волгоград, 2004. С. 35.

²⁷ Брачев В. С. Масоны и власть в России (XVIII – первая четверть XIX в.): учеб. пособ. М., 2005. С. 402.

²⁸ Там же. С. 405.

²⁹ Дух христианина [Электронный ресурс]. 2005. URL: <http://www.christian-spirit.ru/v106/106-8.htm> (дата обращения: 17.01.2018).

³⁰ Смолиц И. К. История Русской Церкви: 1700–1917. М., 1997. Кн. 8. Ч. 2. С. 194.

³¹ Законодательство первой половины XIX века // Российское законодательство X–XX веков: в 9 т / отв. ред. О. И. Чистяков. М., 1988. Т. 6. С. 174–309.

³² Там же.

³³ Уголовный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³⁴ О нарушении ограждающих веру постановлений // Извлечение из Высочайше утвержденного 22 марта 1903 года «Уголовного уложения». Гл. II // Церковные Ведомости. 1903. № 28. С. 289–294.

³⁵ Извлечения из Особого журнала Кабинета Министров. М., 1905. С. 42.

³⁶ Миссионерское обозрение. 1905. № 5. С. 1017–1020.

³⁷ Отделение и Департамент полиции [Электронный ресурс] // Дух христианина. 2005. URL: <http://www.hrono.ru/> (дата обращения: 17.01.2018).

³⁸ Об отделении церкви от государства и школы от церкви: Декрет от 23 января 1918 г. // СУ РСФСР. 1918. № 18. Ст. 263; Инструкция по вопросам, связанным с проведением Декрета об отделении церкви от государства: постановление СНК РСФСР от 19 июня 1923 г. // СУ РСФСР. 1923. № 72. Ст. 699; Конституция РСФСР 1918 г. // СУ РСФСР. 1918. № 51. Ст. 582; Конституцию РСФСР 1925 г. // СУ РСФСР. 1925. № 30. Ст. 218; Конституция СССР 1936 г. // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. 1936. № 283; О религиозных объединениях: постановление СНК РСФСР от 8 апреля 1929 г. // СУ РСФСР. 1929. № 35. Ст. 353.

³⁹ Ярким примером деятельности различных религиозных групп является следующий факт: в 20-е гг. XX в. в Западной Белоруссии крестьянин И. Мурашко объявил, что Бог провозгласил его «пророком Илией», «ангелом завета и отцом Сиона» и создал свою секту Мурашковцев. Свое учение Мурашко построил на апокалипсических идеях, проповедовал скорое наступление «конца света» и «страшного суда», запугивал адептов и заставлял их в ожидании скорой гибели отдавать имущество в распоряжение секты. Обряды секты многими исследователями справедливо названы «изуверскими», в частности, один из обрядов – «снятие семи печатей» – предполагал срезание с тела адептов кусочков кожи. Кровью, стекавшей при этом, «причащались» другие члены секты. На наш взгляд, этот обряд напрямую связывает «мурашковцев» с сатанистами. Адепты секты не имели права посещать общественные места, читать книги, общаться с людьми, исповедующими иную веру, и вступать с ними в брак. За нарушение сектантских «заповедей» адепты подвергались физическому и психологическому наказанию: детей поролли розгами, взрослых подвергали арестам в подвалах. Апогеем развития секты стало (как и во многих других сектах отечественного и иностранного происхождения) «великое переселение»: Мурашко убедил сотни своих последователей покинуть родные места и уехать на постоянное место жительства в организованное им хозяйство в Западной Украине – «Новый Иерусалим». Адепты продавали свои дома, имущество и вносили деньги в секту. Таким образом, Мурашко получил значительные материальные средства, после чего, присвоив их, а также доходы хозяйства, бежал в Америку (см.: Тонконогов А. В. Указ. соч. С. 26).

⁴⁰ Бородин А. В. Основы православной культуры: учеб. пособ. М, 2003.

⁴¹ Савин А. И. ОГПУ СССР против христиан-баптистов [Электронный ресурс] // Русский баптизм. 2013. URL: <http://www.rusbaptist.stunda.org/ogpu.htm> (дата обращения: 17.01.2018).

⁴² Об операции по репрессированию бывших кулаков, уголовников и других антисоветских элементов: оперативный приказ НКВД СССР от 30 июля 1937 г. № 00447 [Электронный ресурс] // Академик. 2000. URL: <https://dic.academic.ru/dic.nsf/ruwiki/1605337> (дата обращения: 17.01.2018).

⁴³ Программа Коммунистической партии Советского Союза: принята XXII съездом КПСС. М., 1974. С. 121–122.

⁴⁴ О свободе совести и религиозных организациях: Закон СССР от 1 октября 1990 г. № 1689-1 // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. № 41. Ст. 813.

⁴⁵ Об утверждении Концепции национальной безопасности Российской Федерации [Электронный ресурс]: Указ Президента РФ от 17 декабря 1997 г. № 1300. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (утратил силу).

⁴⁶ О противодействии экстремистской деятельности: федер. закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ.

⁴⁷ О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации: Указ Президента РФ от 6 сентября 2008 г. № 1316.

⁴⁸ О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683.

⁴⁹ Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации: утв. Президентом РФ 28 ноября 2014 г. № Пр-2753.

⁵⁰ Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации [Электронный ресурс]: Указ Президента РФ от 5 декабря 2016 г. № 646. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁵¹ Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁵² О ликвидации религиозной организации «Управленческий центр Свидетелей Иеговы в России» [Электронный ресурс]: решение Верховного Суда РФ от 20 апреля 2017 г. № АКПИ17-238. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».



Н. В. ЛУКАШОВ,

*кандидат физико-математических наук,
доцент, ведущий научный сотрудник отдела
по исследованию проблем отраслевого управления
научного центра Академии управления МВД России
E-mail: akadem11@yandex.ru*

К вопросу о периодизации новейшей истории полиции России

В статье рассматриваются актуальные вопросы периодизации истории милиции и полиции Российской Федерации с 1991 по 2018 гг. Предложенная автором периодизация основана на единстве процессов развития институтов государства и его правоохранительной системы.

Органы внутренних дел, полиция, милиция, история, преступность, периодизация, реформирование.

5 июня 2018 г. регулярной полиции России исполнилось 300 лет. В этот день, 25 мая по старому стилю, 1718 г. Петром I были подписаны «Пункты, данные С.-Петербургскому Генерал-Полицмейстеру»¹.

Эта дата объявлена Днем образования российской полиции приказом МВД России от 18 марта 2018 г.² Необходимо отметить, что полиция в Российской империи сформировалась намного ранее, чем Министерство внутренних дел, наделенное, помимо правоохранительных, целым рядом иных функций. Известно, что Указом Императора Александра I 8 сентября 1802 г. в Российской империи было создано восемь министерств: внутренних дел, военное, морское, иностранных дел, юстиции, финансов, коммерции, народного просвещения³. Дальнейшая история полиции России

как важнейшая составляющая правоохранительной системы неразрывно связана с историей Министерства внутренних дел⁴. Поэтому и периодизацию новейшей истории милиции и полиции Российской Федерации с 1991 по 2018 г. мы рассматриваем как этапы развития Министерства внутренних дел.

Надо отметить, что было не так много представленных работ, где бы рассматривалась эта проблематика. Автор предлагает свое видение периодизации данного периода и разделяет его на четыре этапа: первый – с 1991 по 1993 г. – становление милиции после распада СССР; второй – с 1994 г. по 1999 г. – реформирование милиции в условиях формирования правового государства на основе новой Конституции; третий – с 2000 г. по 2011 г. – функционирование милиции в условиях перестройки экономики; четвертый – с 2011 г. по 2018 г. – становление полиции как обновленного института милиции.

Рассмотрим первый этап с 1991 по 1993 гг. – становление милиции после распада СССР.

Начало первого этапа характеризовалось одновременным существованием двух министерств – МВД СССР и вновь созданного МВД РСФСР, впоследствии ставшего правопреемником первого. Министром внутренних дел РСФСР с октября 1989 г. по сентябрь 1991 г. был генерал-полковник внутренней службы Василий Петрович Трушин (1934–2006 гг.), занимавший с 1990 по 1991 г. должность заместителя министра внутренних дел СССР.

С 8 сентября 1990 г. по 23 августа 1991 г. министром внутренних дел РСФСР, с 23 августа по 19 декабря 1991 г. министром внутренних дел СССР был генерал армии Виктор Павлович Баранников (1940–1995 гг.). С декабря 1991 г. по январь 1992 г. он занимал должность министра безопасности и внутренних дел Российской Федерации.

С 13 сентября по 19 декабря 1991 г. должность министра внутренних дел РСФСР занимал Андрей Федорович Дунаев.

19 декабря 1991 г. прекратило существование МВД СССР. На основании специального постановления РСФСР⁵, МВД РСФСР с 19 декабря 1991 г. принимало под свое командование упраздненное Министерство внутренних дел СССР и Внутренние войска СССР, вместе с центральным аппаратом и всеми подчиненными службами, организациями, частями и подразделениями, дислоцированными на территории РСФСР.

29 января 1992 г. была утверждена первая структура центрального аппарата МВД Российской Федерации и распределение обязанностей между руководителями Министерства⁶.

Первыми заместителями министра Е. А. Абрамову и А. Ф. Дунаеву, заместителям министра А. Н. Куликову, П. Г. Мищенкову, В. Б. Турбину,

В. П. Страшко, И. Н. Кожевникову было предписано в недельный срок представить для утверждения структуру и штаты главных управлений управлений, Следственного комитета, Штаба, центра, бюро и службы центрального аппарата МВД Российской Федерации и положения о них, а также утвердить в установленном порядке структуру и штаты по непосредственно подчиненным подразделениям МВД Российской Федерации и положения о них, вести предложения о назначении соответствующих руководителей.

Впервые в истории ОВД регулирование оперативно-разыскной деятельности (ОРД) осуществлялось на основе закона «Об оперативно-разыскной деятельности в Российской Федерации»⁷. Это положительно сказалось на эффективности расследования преступлений, в первую очередь за счет возможностей легализации материалов, полученных в результате оперативно-разыскных мероприятий.

14 июня 1992 г., впервые в истории полиции, утверждена Инструкция по организации работы участкового инспектора милиции⁸. Одновременно отменялись соответствующие приказы МВД СССР, регламентирующие деятельность участковых⁹. Последующее реформирование привело к существенному увеличению нагрузки на участковых уполномоченных, особенно в части выполнения формальных процедур и задач, не связанных непосредственно с работой на закрепленном участке и профилактикой преступности. Проблема оптимизации деятельности этой важнейшей службы полиции остается актуальной до настоящего времени.

19 октября 1992 г. было создано Бюро специальных мероприятий¹⁰. Это важнейшее событие ознаменовало начало применения специальных технических средств и технологий при проведении оперативно-разыскных мероприятий органами внутренних дел. Затем на базе Бюро было создано Бюро специальных технических мероприятий, широко известное благодаря освещению в средствах массовой информации деятельности как «Управления К».

20 ноября 1992 г. была утверждена Временная инструкция по организации работы внештатных сотрудников милиции. Инструкция регламентировала порядок сотрудничества граждан с подразделениями милиции общественной безопасности и криминальной милиции ОВД. Внештатными сотрудниками милиции могли стать граждане Российской Федерации не моложе 18 лет, «способные по своим личным и деловым качествам оказывать милиции содействие в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности, предупреждении и пресечении преступлений и административных правонарушений, раскрытии преступлений»¹¹.

18 января 1993 г. был утвержден Устав патрульно-постовой службы милиции общественной безопасности Российской Федерации¹² вместо Устава патрульно-постовой службы советской милиции, утвержденного приказом МВД СССР от 20 июля 1974 г. № 200. При его подготовке учтен накопленный опыт и внесен ряд новаций, в частности, развита система единой дислокации, формы и методы взаимодействия сил ОВД и внутренних войск МВД России.

19 ноября 1993 г. принят Кодекс чести рядового и начальствующего состава ОВД Российской Федерации¹³. Отмечалось, что сотрудник ОВД не должен допускать влияния любых политических взглядов на свои действия. Приводилось старинное российское правило: «Честь – в службе!». «Долг чести руководящих кадров – уметь сочетать твердость управления, требовательность и сохранение хорошей морально-психологической атмосферы во вверенном подразделении, формировать нравственную культуру сотрудников, заботиться о подчиненных, обеспечивать их социально-правовую защиту, окружать вниманием ветеранов, семьи работников, погибших на службе».

12 декабря 1993 г. принята новая Конституция Российской Федерации¹⁴, в которой провозглашалось, что «Российская Федерация – Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления» (ст. 1). «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства» (ст. 2).

Это событие ознаменовало начало второго этапа в истории полиции как неотъемлемой части общества.

Второй этап: с 1994 по 1999 гг. – реформирование милиции в условиях формирования правового государства на основе новой Конституции.

Знаменательной датой стало 24 мая 1994 г., когда была утверждена Федеральная программа Российской Федерации по усилению борьбы с преступностью на 1994–1995 гг.¹⁵ В ней было предусмотрено, в частности, осуществление разработки уголовного, уголовно-процессуального, уголовно-исполнительного кодексов Российской Федерации; основ законодательства – «Об административных правонарушениях», «О борьбе с организованной преступностью», «О государственной службе», «О борьбе с коррупцией», «О борьбе с терроризмом и бандитизмом», «Об ответственности за создание незаконных вооруженных формирований», «Об ответственности за блокирование транспортных магистралей», «Об ответственности за легализацию преступных доходов», «О противодействии неза-

конному обороту наркотических средств и сильнодействующих веществ», «Об участии населения Российской Федерации в охране правопорядка», «Об ответственности за незаконные трансферные операции», «Об обеспечении безопасности участников уголовного судопроизводства» и ряд других законов, многие из которых были введены в действие лишь много позднее первоначально обозначенных сроков. Программа существенно опередила свое время и явилась ответом на разгул преступности в стране.

26 февраля 1996 г. в целях активизации работы по обеспечению безопасности и укреплению законности в ОВД созданы подразделения собственной безопасности¹⁶. 28 февраля Россия вошла в состав Совета Европы, а 2 апреля подписан Договор об образовании Сообщества Беларуси и России как первый этап подготовки к созданию Союзного государства. Эти события непосредственно повлияли на деятельность милиции в направлении активизации взаимодействия с зарубежными партнерами. Так, 12 апреля в Москве принято межправительственное соглашение государств – участников СНГ «О сотрудничестве в борьбе с преступлениями в сфере экономики». 17 мая в связи с вхождением России в Совет Европы подписан указ о поэтапном сокращении практики применения смертной казни.

8 мая 1997 г. в структуре НЦБ Интерпола создано отделение информационно-аналитической разведки¹⁷. Это положило начало формированию нового направления деятельности службы, выходящего за рамки информационно-справочного обеспечения. 13 октября 1997 г. принято решение о создании поэтапно, до 1 марта 1998 г., филиалов (отделений, групп) НЦБ Интерпола во всех МВД, ГУВД, УВД субъектов Российской Федерации в составе подразделений криминальной милиции¹⁸. Это решение позволило существенно расширить возможности ОВД по раскрытию и расследованию преступлений на международном уровне.

4 июня 1997 г. утверждена Инструкция о порядке изучения общественного мнения о деятельности ОВД и обработке полученных данных¹⁹. Это был весьма прогрессивный документ, также существенно опередивший свое время. Интенсивное развитие направления проведения массовых опросов населения получило лишь в ходе реформ с середины первого десятилетия 2000 г. Алгоритм опроса общественного мнения, а также дальнейшей обработки полученных результатов и их использования был детально продуман и предусматривал опрос не только граждан, но и сотрудников самих ОВД.

Таким образом, к началу нового тысячелетия в России было сформировано в целом правовое поле для осуществления правоохранительной деятельности в соответствии с требованиями Консти-

туции 1993 г. и принципами международного права. К этому времени удалось стабилизировать оперативную обстановку в стране, существенно снизить уровень организованной преступности и соответствующие потери в экономике страны.

Начался новый, третий этап: 2000–2011 гг. – функционирование милиции в условиях перестройки экономики.

Данный этап охарактеризовался стабильностью. Основные усилия правоохранительных органов были направлены на обеспечение функционирования общества в новых условиях, сформировавшихся после переходного этапа, связанного с распадом СССР.

31 октября 2001 г. было упразднено Центральное региональное управление по борьбе с организованной преступностью МВД России при ГУБОП МВД России и региональные управления по борьбе с организованной преступностью МВД России²⁰. Приняты меры по трудоустройству сотрудников и работников подразделений, обеспечению их денежным довольствием, заработной платой, а также компенсационными выплатами, установленными в соответствии с законодательством Российской Федерации.

3 июня 2002 г. в структуре Службы тыла МВД России создан Отдел по организации деятельности авиации ОВД (ООДА ОВД)²¹.

Эта дата считается днем основания авиации МВД России. Первоначально ООДА ОВД являлся подразделением, непосредственно подчиненным Управлению координации Службы тыла МВД России.

В 2003 г. Отдел был реорганизован в самостоятельное подразделение – Центр авиации ОВД (ЦАОВД). Он быстро развивался; межрегиональные авиационные подразделения были сформированы в нем таким образом, что в распоряжение каждого территориального ОВД на региональном уровне при необходимости поступала авиационная техника самого разного назначения – от легких и тяжелых вертолетов до среднемагистральных самолетов, а также беспилотных летательных аппаратов. В 2016 г. все авиационные подразделения МВД России были включены в структуру Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации²².

С 1 июля 2003 г. была упразднена Федеральная налоговая служба, одновременно на ее базе формировалась Федеральная служба по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ²³, при этом упразднялись соответствующие подразделения в системе МВД России с сохранением функции противодействия незаконному обороту наркотиков.

6 ноября заключено «Соглашение о сотрудничестве между Российской Федерацией и Европейской полицейской организацией»²⁴. Целью Соглашения является расширение сотрудничества между

Российской Федерацией и государствами – членами Европейского Союза, действующими через «Европол».

17 января 2006 г. было принято решение о формировании в территориальных ОВД оперативных штабов по профилактике преступлений²⁵. 20 февраля принята федеральная целевая программа «Повышение безопасности дорожного движения в 2006–2012 гг.»²⁶ – это одна из первых в современной России масштабных федеральных целевых программ, принятых в интересах деятельности МВД России.

6 сентября 2008 г. издан Указ Президента Российской Федерации об образовании в органах внутренних дел специализированных подразделений по противодействию экстремизму²⁷. Это событие ознаменовало начало активной фазы борьбы с новыми угрозами для российского общества, вызванными процессами глобализации.

17 июля 2010 г. объявлено решение коллегии МВД России «О мерах по совершенствованию деятельности ОВД по предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений против собственности»²⁸. Коллегия отметила, что количество зарегистрированных на территории Российской Федерации преступлений против собственности в течение 2005–2009 гг. уменьшилось почти на четверть (с 2,4 млн до 1,8 млн). Постепенно снижается их доля в общем массиве зарегистрированных преступлений, что связано с активизацией работы ОВД по их профилактике, пресечению и раскрытию, а также декриминализацией отдельных деяний.

5 августа утверждена межведомственная инструкция по организации информационного взаимодействия в сфере противодействия легализации (отмыванию) денежных средств и иного имущества, полученных преступным путем²⁹.

На фоне относительной стабилизации оперативной обстановки, а также благополучных тенденций в экономике руководством страны было принято решение о дальнейшем реформировании ОВД, что ознаменовало наступление нового этапа в истории полиции России.

Четвертый этап: с 2011 г. по 2018 г. – становление полиции как обновленного института милиции.

7 февраля 2011 г. был принят Федеральный закон «О полиции»³⁰. Восприятие переименования милиции в полицию было неоднозначно в разных слоях общества. С одной стороны, разрушался привычный образ народной милиции, а с другой – восставлялось историческое наименование и одновременно не всегда позитивные ассоциации с полицией стран Запада.

В соответствии со статьей № 1 упомянутого Закона полиция «предназначена для защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства

(далее – граждане; лица), для противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и для обеспечения общественной безопасности». Состав полиции был определен с Указом Президента Российской Федерации от 01.03.2011 № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» (вместе с «Положением о Министерстве внутренних дел Российской Федерации»).

Перечень подразделений полиции в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации определен в Приложении № 1 к приказу МВД России от 30.04.2011 № 333. К подразделениям полиции территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации были отнесены: подразделения по оперативному управлению силами и средствами ОВД, в т. ч. дежурные части; подразделения уголовного розыска; оперативно-поисковые подразделения; подразделения специальных технических мероприятий; подразделения оперативно-разыскной информации; подразделения собственной безопасности; подразделения по противодействию экстремизму; подразделения экономической безопасности и противодействия коррупции; подразделения по обеспечению безопасности лиц, подлежащих государственной защите; подразделения специального назначения и авиации; экспертно-криминалистические подразделения; подразделения по обеспечению взаимодействия с правоохранительными органами иностранных государств – членов Международной организации уголовной полиции – Интерпола и с Генеральным секретариатом Интерпола; подразделения участковых уполномоченных полиции; подразделения патрульно-постовой службы; подразделения по обеспечению безопасности дорожного движения; подразделения по исполнению административного законодательства, в т. ч. подразделения по содержанию лиц, арестованных в административном порядке; подразделения по делам несовершеннолетних, в т. ч. подразделения для временного содержания несовершеннолетних правонарушителей; подразделения вневедомственной охраны; подразделения дознания; подразделения охраны и конвоирования подозреваемых и обвиняемых; подразделения по содержанию подозреваемых и обвиняемых; подразделения лицензионно-разрешительной работы; подразделения по охране дипломатических представительств и консульств иностранных государств; подразделения по подготовке, переподготовке и повышению квалификации сотрудников полиции.

Уточнялось, что личный состав ведомственных образовательных организаций, осуществляющих подготовку сотрудников полиции, также является сотрудниками полиции. Данный перечень впоследствии также неоднократно подвергался корректировке.

1 марта 2011 г. во исполнение Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» издан Указ Президента РФ «О внеочередной аттестации сотрудников ОВД Российской Федерации»³¹. В соответствии с Указом образована Комиссия при Президенте Российской Федерации по проведению внеочередной аттестации сотрудников ОВД Российской Федерации, претендующих на замещение должностей высшего начальствующего состава в этих органах. Введение механизма первичной, а также регулярных, раз в пять лет, последующих аттестаций личного состава стало новым шагом в борьбе за чистоту рядов полиции.

10 сентября 2013 г. в столице Казахстана – г. Астане принята Концепция развития сотрудничества министерств внутренних дел (полиции) государств – участников СНГ на период до 2020 г.³² Такие государства, как Азербайджан, Армения, Белоруссия, Казахстан, Кыргызстан, Молдова, Россия, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан, Украина сделали важный шаг на пути к формированию единого правового поля и информационного пространства обеспечения совместной правоохранительной деятельности.

2 апреля 2014 г. принят Федеральный закон «Об участии граждан в охране общественного порядка»³³. Он создал нормативную базу для участия граждан в охране общественного порядка, в т. ч. в форме традиционных для нашей страны добровольных народных дружин. Участие граждан в охране общественного порядка определено как «оказание гражданами помощи органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам в целях защиты жизни, здоровья, чести и достоинства человека, собственности, интересов общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств, совершаемых в общественных местах».

5 апреля 2016 г. Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков и Федеральная миграционная служба упразднены, а их функции вновь переданы МВД России³⁴.

17 марта 2018 г. утверждено Положение о назначении и выплате полицией вознаграждения за помощь в раскрытии преступлений и задержании лиц, их совершивших³⁵. Сумма вознаграждения до 500 000 руб. устанавливается по решению руководителя (начальника) территориального органа МВД России или его заместителя – начальника полиции; до 3 000 000 руб. – по решению заместителя Министра; свыше 3 000 000 руб. – по решению Министра. Данное событие ознаменовало переход к качественно новым принципам взаимодействия полиции с населением. 22 мая этого же года в целях реализации соответствующего Указа Президента Российской Федерации принято решение образовать Ситуационный центр (СЦ)

Министерства внутренних дел Российской Федерации³⁶, что стало новым этапом в организации управления ОВД на федеральном уровне с использованием современных информационных технологий.

Таким образом, в результате проведенного анализа нами была предложена периодизация истории полиции России с 1991 по 2018 гг., которая поделена на четыре этапа: первый – с 1991 по 1993 гг. – становление милиции после распада СССР; второй – с 1994 по 1999 гг. – реформирование милиции в условиях формирования правового государства на основе новой Конституции; третий – с 2000 г. по 2011 г. – функционирование милиции в условиях перестройки экономики; четвертый – с 2011 по 2018 гг. – становление полиции как обновленного института милиции.

Дальнейшее изучение исторической роли этапов новейшей истории милиции и полиции с 1991 по 2018 гг. – года празднования 300-летия регулярной российской полиции будет способствовать целостному пониманию эволюции развития органов внутренних дел.

¹ ПСЗРИ. Собр. 1. Т. 5. № 3203.

² Приказ МВД России от 05.03.2018 № 121 «О Дне образования российской полиции».

³ Руководители МВД. Министры и заместители министров внутренних дел Российской империи, Советского Союза и Российской Федерации: Биографический словарь-справочник. Научно-популярное издание / авторы-составители: Д. А. Жуков, И. И. Ковтун, В. М. Лыков, С. Н. Неподкосов. Научный редактор И. А. Потёмкин. М.: Студия писателей МВД России, 2017. С. 10.

⁴ Борисов А. В., Малыгин А. Я., Мулукаев Р. С. Российская Империя. История полиции / М.: РИПОЛ классик, Де'Либри, 2014. 608 с.

⁵ Постановление Правительства РСФСР от 19 декабря 1991 г. № 52 «О прекращении деятельности Министерства внутренних дел СССР на территории РСФСР».

⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 29 января 1992 г. № 50 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации»; Приказ МВД России от 29.01.1992 № 19 «О мероприятиях, связанных с реорганизацией Министерства внутренних дел Российской Федерации».

⁷ Закон РФ от 13.03.1992 № 2506-1 «Об оперативно-розыскной деятельности в Российской Федерации» (утратил силу в связи с принятием нового Федерального закона от 12.08.1995 № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности»).

⁸ Приказ МВД РФ от 14.07.1992 № 231 «Об утверждении Инструкции по организации работы участкового инспектора милиции» (утратил силу в связи с изданием приказа МВД РФ от 16.09.2002 № 900).

⁹ Приказы МВД СССР от 20 апреля 1987 г. № 87, от 30 ноября 1988 г. № 236, от 7 сентября 1988 г. № 190, от 24 мая 1990 г. № 211.

¹⁰ Приказ МВД России от 19.10.1992 № 079.

¹¹ Приказ МВД РФ от 20.11.1992 № 420 «Об утверждении Временной инструкции по организации работы внештатных сотрудников милиции». В настоящее время действует аналогичный документ, утвержденный приказом МВД России от 10.01.2012 № 8 «Об утверждении Инструкции по организации деятельности внештатных сотрудников полиции».

¹² Приказ МВД России от 18.01.1993 № 17 «О мерах по совершенствованию организации патрульно-постовой службы милиции».

¹³ Приказ МВД России от 19.11.1993 № 501 «Об объявлении решения коллегии МВД России от 29 октября 1993 г. № 5 км/1» (вместе с Кодексом чести рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации). Утратил силу в связи с изданием приказа МВД России от 24.12.2008 № 1138, утвердившего «профессиональной этики сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации».

¹⁴ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) / Рос. газ. № 237. 25.12.1993.

¹⁵ Указ Президента РФ от 24 мая 1994 г. № 1016 «О неотложных мерах по реализации Федеральной программы Российской Федерации по усилению борьбы с преступностью на 1994–1995 годы».

¹⁶ Приказ МВД России от 26.02.1996 № 129 «О мерах по обеспечению законности в органах внутренних дел Российской Федерации и укреплению собственной безопасности».

¹⁷ Приказ МВД России от 08.05.1997 № 280 «Об организационно-штатных вопросах НЦБ Интерпола».

¹⁸ Приказ МВД России от 13.10.1997 № 666 «О мерах по дальнейшему развитию НЦБ Интерпола».

¹⁹ Приказ МВД России от 04.06.1997 № 337 «О мерах по совершенствованию организации изучения общественного мнения о деятельности органов внутренних дел».

²⁰ Приказ МВД России от 31.10.2001 № 961 «Об организационно-правовых вопросах региональных подразделений по борьбе с организованной преступностью».

²¹ Приказ МВД России от 03.06.2002 № 529 «О создании отдела по организации деятельности авиации органов внутренних дел».

²² Указ Президента РФ от 05.04.2016 № 157 «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации».

²³ Указ Президента РФ от 11.03.2003 № 306 «Вопросы совершенствования государственного управления в Российской Федерации».

²⁴ «Соглашение о сотрудничестве между Российской Федерацией и Европейской полицейской организацией» (заключено в г. Риме 06.11.2003) // СПС «КонсультантПлюс».

²⁵ Приказ МВД России от 17.01.2006 № 19 «О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений».

²⁶ Постановление Правительства РФ от 20.02.2006 № 100 «О федеральной целевой программе «Повышение безопасности дорожного движения в 2006–2012 гг.» / Собрание законодательства РФ. 27.02.2006. № 9. Ст. 1020.

²⁷ Указ Президента РФ от 06.09.2008 № 1316 «О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации».

²⁸ Приказ МВД России от 17.07.2010 № 529 «Об объявлении решения коллегии МВД России от 18 мая 2010 г. № 2км/1».

²⁹ Приказ Генпрокуратуры России № 309, МВД России № 566, ФСБ России № 378, ФСКН России № 318, ФТС России № 1460, СК при прокуратуре России № 43, Росфинмониторинга № 207 от 05.08.2010 «Об утверждении Инструкции по организации информационного взаимодействия в сфере противодействия легализации (отмыванию) денежных средств и иного имущества, полученных преступным путем».

³⁰ Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» / Собрание законодательства РФ. 14.02.2011. № 7. Ст. 900.

³¹ Указ Президента РФ от 01.03.2011 № 251 «О внеочередной аттестации сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации» (вместе с «Положением о Комиссии при Президенте Российской Федерации по проведению внеочередной аттестации сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, претендующих на замещение должностей высшего начальствующего состава в этих органах») / Собрание законодательства РФ. 07.03.2011. № 10. Ст. 1337.

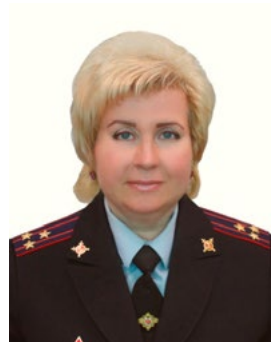
³² Решение «О Концепции развития сотрудничества министерств внутренних дел (полиции) государств – участников СНГ на период до 2020 года» (Астана, 10 сентября 2013 года).

³³ Федеральный закон от 02.04.2014 № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» / СПС «КонсультантПлюс».

³⁴ Указ Президента РФ от 05.04.2016 № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции».

³⁵ Приказ МВД России от 06.06.2018 № 356 «Об утверждении Положения о назначении и выплате полицией вознаграждения за помощь в раскрытии преступлений и задержании лиц, их совершивших».

³⁶ Приказ МВД России от 22.05.2018 № 318 «О Ситуационном центре Министерства внутренних дел Российской Федерации».



О. А. МАЛЫШЕВА,

*профессор кафедры уголовной политики
Академии управления МВД России,
доктор юридических наук, доцент
E- mail: moa_0510@mail.ru*

Ретроспективный анализ функции расследования органов полиции (милиции)

Статья подготовлена к юбилею российской полиции – ее 300-летию. В ней представлен ретроспективный анализ функции расследования органов полиции (милиции) и дальнейшего развития уголовно-процессуального статуса полиции. Раскрыта степень процессуального взаимодействия следователя и органов дознания при расследовании уголовных дел о преступлениях.

Уголовно-процессуальный статус, органы полиции, дознание, расследование уголовного дела.

Знание истории Отечества, в т. ч. и в уголовно-процессуальной сфере, помогает критически оценить современные явления и процессы, определить перспективы дальнейшего совершенствования деятельности функционирования органов государственной власти, включая органы полиции.

Поскольку появление полицейского органа в Российском государстве связывается с решением царя Петра I об ее учреждении, то уместным представляется акцентировать внимание на тот факт, что именно реформы Петра I обусловили отделение административной власти от судебной, что важно для организации раскрытия и расследования уголовных дел о противоправных деяниях. В связи с указанным

заслуживает внимания указ Петра I «О форме суда» (1723 г.), который был нацелен на усиление состязательности в производстве по уголовным делам. Однако, анализируя указанные реформы, необходимо подчеркнуть, что Россия благодаря им стала фактически полицейским государством.

Затем по решению Екатерины II было осуществлено реформирование судебных и полицейских органов. Оно имело своей целью дальнейшее отграничение судебной власти от административной, поэтому в ведение полиции перешло расследование преступлений.

Отмеченную уголовно-процессуальную функцию в больших и средних российских поселениях выполняли в основном квартальные надзиратели, в крупных же поселениях эту функцию осуществляли следственные приставы. Наряду с указанными органами и должностными лицами расследовали преступления и земские суды, а также различные присутствия, в которых несли службу либо полицеймейстер, либо частный пристав, либо следственный пристав¹.

В 1811 г. в России было образовано Министерство полиции. В качестве первостепенных задач были определены: осуществление борьбы с преступлениями и иными правонарушениями, а также таможенного контроля, организация рекрутского набора.

1 января 1835 г. – дата введения в действие первого Уголовно-процессуального кодекса России. Он был Сводом законов Российской империи, определявшим порядок уголовного преследования и был разработан комиссией под руководством М. М. Сперанского. Он регламентировал производство по уголовному делу, в большей степени схожее с производством современного предварительного следствия.

Дознания в современном понимании – уголовно-процессуальная деятельность, регламентированная гл. 32 УПК РФ, в тот период не производилось. Отмеченная уголовно-процессуальная функция проявлялась в обнаружении и закреплении следов преступления, что свойственно современному уголовному процессу Франции, а также ряду иных государств с континентальной системой права.

8 июля 1860 г. был издан Указ Императора Александра II, направленный на дальнейшее реформирование полиции с целью повышения эффективности борьбы с преступностью. Данным Указом «Учреждение судебных следователей» окончательно исключалась возможность полиции производить следствие по уголовным делам. Отмеченная уголовно-процессуальная функция была передана в ведение Министерства юстиции, при котором стали работать судебные следователи.

Данное реформирование имело политическую основу ввиду приближения момента отмены крепостного права в России. Последнее

требовало усиление местной полиции в условиях упразднения помещичьей власти и освобождение из-под «гнета» (в определенной мере – контроля) крепостного права значительного количества крестьян.

В то же время были изданы «Наказ судебным следователям» и «Наказ полиции о производстве дознания по происшествиям, могущим заключать в себе преступление или проступок». На полицию была возложена уголовно-процессуальная функция – производство дознания по различным видам уголовных происшествий в отличной от прежних форме. Оно предусматривало установление и закрепление факта совершения преступления или проступка, закрепление доказательств по указанному факту, осуществление розыска подозреваемого. Собрание и проверка доказательств причастности и виновности лица в совершении преступления возлагались на судебных следователей.

Изучение исторических материалов показало, что принятие указанных документов фактически представляло собой реализацию мер законодательного характера, направленных на укрепление административной функции полиции. По мнению министра юстиции В. Н. Панина, даже судебные следователи должны были быть в прямом подчинении полиции². Это еще одно подтверждение нацеленности политики Российской империи на придание полиции особо значимой роли в механизме государственного устройства.

Эти документы имеют важное значение, поскольку впервые в России на законодательном уровне происходит разграничение двух основных уголовно-процессуальных институтов: предварительного следствия и дознания. Кроме того, определяются взаимоотношения следователя с полицией, которая осуществляла дознание, с судебными органами.

Результатом работы комиссии под руководством Н. И. Стояновского по проработке вопроса освобождения полиции от производства следствия (1859–1860 гг.), предшествующей изданию обозначенного выше Указа, стало наделение судебного следователя правом дачи квартальному надзирателю, состоящему на службе в полиции, поручения о производстве действий по обнаружению и сохранению следов преступления, розыске обвиняемого, что представляло собой в то время производство дознания по уголовному делу. Квартальный надзиратель выполнял поручение судебного следователя с помощью своих агентов, которые фактически выполняли оперативно-розыскные мероприятия³.

20 ноября 1864 г. был принят Устав уголовного судопроизводства, который конкретизировал порядок производства предварительного следствия и дознания. Устав закреплял полномочие

судебных следователей осуществлять следствие о преступлениях и проступках, уголовные дела о которых впоследствии передавались в Окружные суды для рассмотрения по существу.

Уголовно-процессуальная функция полиции при этом заключалась в том, что, во-первых, она обязана была оказывать содействие судебным следователям при расследовании последними преступлений, во-вторых, имела право осуществлять судебное дознание, аналогичное дознанию, указанному выше.

Обеспечению законности и обоснованности производства дознания полицией, соблюдению ею процессуальных сроков способствовал осуществляемый прокурорами надзор. Результаты отмеченного надзора представлялись градоначальнику, который выполнял роль начальника органа дознания согласно современному уголовно-процессуальному законодательству.

В безотлагательной ситуации, при обнаружении факта совершения преступления, полиция в целях предотвращения утраты следов преступления обязана была произвести первоначальные следственные действия – осмотр, выемку, обыск на месте происшествия и собранные материалы передать судебному следователю. Данный исторический опыт был в дальнейшем заимствован российским законодателем. Обозначенные уголовно-процессуальные действия полиции явились прообразом современного уголовно-процессуального института – производства неотложных следственных действий, регламентированного ст. 157 УПК РФ.

В 70–80-х гг. XIX столетия по инициативе Министерства юстиции Российской империи впервые в отечественном уголовном судопроизводстве законодательно была оформлена уголовно-процессуальная компетенция полиции – расследование в полном объеме преступлений, не представляющих повышенную общественную опасность и особую сложность в доказывании факта и обстоятельств его совершения конкретным лицом. Это означало наделение полиции правом производства дознания в современном его понимании. Одновременно за полицией в уголовно-процессуальной сфере было сохранено полномочие по осуществлению розыска обвиняемого по уголовным делам, по которым предварительное следствие как необязательно, так и обязательно. В последнем случае – в безотлагательной ситуации для обеспечения сохранности следов преступления. Процессуальное руководство осуществлением полицией розыска и производства дознания обеспечивал прокурор.

Необходимость совершенствования правового регулирования уголовно-процессуальной деятельности органов дознания в лице

полиции обусловила в 1913 г. разработку законопроекта «О преобразовании полиции Империи». Однако силу законодательного акта он так и не приобрел.

В 1917 г. революции не изменили ни порядок, ни условия осуществления полицией уголовно-процессуальной деятельности⁴. Однако новые современные условия требовали преобразований и в указанной сфере жизнедеятельности в России.

В 1918 г. было принято Положение о народном суде, согласно которому устанавливалась подследственность милиции, пришедшая вследствие революционных преобразований на смену полиции. Так, милицией осуществлялось дознание только по тем уголовным делам о преступлениях, которые в последующем не подлежали коллегиальному рассмотрению в суде⁵.

В рассматриваемый исторический период расширяется уголовно-процессуальная компетенция милиции за счет процессуальной возможности передачи ей от следственных комиссий и народных судов производства по расследованию уголовных дел. Вследствие указанного в подразделении уголовного розыска милиции были введены должности следователей⁶.

Принятое в 1920 г. Положение о суде РСФСР⁷ в законодательном порядке определило основания, условия, пределы уголовно-процессуального взаимодействия следователей с органами дознания. В качестве последних выступала и милиция.

Милиция как орган дознания находилась в полном процессуальном подчинении у следователя, осуществлявшего производство по конкретному уголовному делу. Схожая процессуальная ситуация отмечается и в современной следственной практике.

Основы уголовного судопроизводства в 1924 г. принципиально не изменили процессуальное положение милиции как органа дознания.

С 1927 г. милицией стало осуществляться расследование, по большей части, общеуголовных дел о преступлениях в форме дознания, что было обусловлено принятием новой редакции УПК РСФСР. Т. е. подследственность милиции как органа дознания значительно расширилась ввиду прямого действия правовых норм о предметной подследственности уголовно-процессуального закона.

Кроме того, милиция дополнительно, по указанию прокурора, обязана была осуществлять расследование по иным уголовным делам о преступлениях, выходящих за пределы указанной предметной подследственности.

В контексте анализа производства дознания милицией в тот период следует признать его несовершенным, поскольку милиция в течение одного месяца осуществляла производство следственных

действий по уголовным делам о преступлениях, по которым обязательно предварительное следствие, по истечении которого уголовное дело передавала следователю для дальнейшего производства по нему⁸. Указанная процессуальная форма дознания представляется «усредненным вариантом» современных уголовно-процессуальных институтов – производства неотложных следственных действий и производства дознания. Она не предусматривала расследование уголовного дела в полном объеме, но при этом осуществлялась в достаточно длительный для промежуточного этапа движения уголовного дела срок – один месяц.

В 40-е гг. XX столетия результативность следственной работы снизилась ввиду нехватки следователей, которые являлись должностными лицами органов прокуратуры. Кроме того, процессуальная деятельность указанных следователей не сопровождалась необходимым экспертно-криминалистическим обеспечением ввиду отсутствия соответствующих подразделений при прокуратуре. Уголовно-процессуальная компетенция милиции была ограничена производством дознания. Указанное обусловило создание в 60-е гг. данного столетия специального аппарата дознавателей МООП. Перед такими дознавателями были определены те же уголовно-процессуальные задачи, что стояли перед следователями прокуратуры.

Научный интерес представляет деятельность дознавателей МООП «лишь формально могла считаться дознанием, т. к. по своему существу этот вид расследования должен производиться соответствующими должностными лицами наряду с другими функциями и лишь постольку, поскольку дознание теснейшим образом связано с их основной работой», – указывали Н. В. Жогин и Ф. Н. Фаткуллин⁹. Естественно, что при такой организации уголовно-процессуальной деятельности качество расследования уголовных дел снизилось, несмотря на высокий уровень образования указанных дознавателей.

В 1963 г. уголовно-процессуальные полномочия дознавателей были расширены за счет наделения их правом осуществлять предварительное следствие по определенной категории уголовных дел. Соответственно и изменился уголовно-процессуальный статус указанных должностных лиц, который закреплялся специальным Положением о дознавателях МООП. Вместе с тем милиция сохранила право производить дознание в полном объеме.

Указ Верховного Совета СССР 1963 г., принципиально изменивший правовое положение милиции в уголовном процессе, оптимизировал процессуальное взаимодействие различных субъектов уголовно-процессуальной деятельности в рамках данного правоохранитель-

ного ведомства – Министерства охраны общественного порядка. Это позитивно отразилось на результатах следственной работы.

В 80-х гг. XX столетия отмечалось дальнейшее существенное расширение подследственности ОВД, включая милицию. Она стала расследовать дела о преступлениях несовершеннолетних¹⁰, об умышленных убийствах и др.

В последующие годы содержание уголовно-процессуальной функции органов милиции – расследование уголовных дел принципиальному изменению не подверглось, до момента принятия УПК РФ (2001 г.).

Таким образом, развитие правового регулирования уголовно-процессуальной функции органов полиции (милиции) прошло несколько этапов, которые соответствовали общественно-политическим условиям. Вместе с тем отмечалась тенденция совершенствования функции расследования органов полиции (милиции), что подтверждалось появлением новых уголовно-процессуальных институтов, большинство из которых действуют и в настоящее время.

¹ *Деричев Ю. В.* Органы предварительного расследования России: прошлое, настоящее, будущее. Омск, 1998. С. 67.

² *Соловьев Я. А.* Записки сенатора Я. А. Соловьева о крестьянском деле // Русская Старина. 1882. № 3. С. 569.

³ Преступления, раскрытые начальником С.-Петербургской сыскной полиции И. Д. Путиным / Воспроизведено по одноименному изданию 1908 г. М.: Юрид. лит., 1990. С. 162.

⁴ Управление органами расследования преступлений / под ред. И. И. Колесникова. М.: Академия управления МВД России, 2000. С. 19.

⁵ *Статкус В. Ф., Жидких А. А.* Органы предварительного следствия в системе МВД России: история, современное состояние и перспективы / под ред. В. А. Алферова. М.: Спарк, 2000. С. 17.

⁶ *Там же.*

⁷ СУ РСФСР. 1920. № 83. Ст. 407.

⁸ *Статкус В. Ф., Жидких А. А.* Органы предварительного следствия... С. 18.

⁹ *Жогин Н. В., Фаткуллин Ф. Н.* Предварительное следствие в советском уголовном процессе. М.: Юрид. лит., 1965. С. 51.

¹⁰ Об объявлении постановления Совета Министров РСФСР от 14 июля 1977 г. «О мерах по дальнейшему улучшению воспитательной работы и предупреждению правонарушений среди несовершеннолетних»: приказ МВД СССР, 1977. № 0751.



Н. В. МЕДВЕДЕВ,

*адъюнкт 3-го факультета кафедры организации оперативно-разыскной деятельности Академии управления МВД России
E-mail: oper.80@bk.ru*

К вопросу об истории формирования специальных органов внутренних дел на особо важных и режимных объектах оборонно-промышленного комплекса России

В статье в сущности рассматривается становление и развитие специализированных ОВД в системе МВД России со времен образования оборонно-промышленного комплекса. Выводы автора могут быть использованы в научно-образовательной и практической деятельности любых субъектов управления (контроля).

Безопасность, ведомство, важный, главный, история, особый, объект, правопорядок.

Начало оборонной промышленности в России положил Именной указ Петра I от 15 февраля 1712 г. «Об определении начальником при Тульских заводах Князя Волконского, и об управлении оными заводами по части искусственной и экономической»¹. Данный указ был о строительстве первого государственного оружейного предприятия – Тульского оружейного завода. В 1714 г. на нем началось серийное производство оружия. Предприятие выпускало 4 тыс. пистолетов, 15 тыс. фузей и 1 200 пик в год. На заводе было шесть цехов: стальной, замочный, ложевой, приборный, белого оружия, стальная артель. Использовалось современное для XVIII в. обо-

рудование: вертельные станки, точила, молоты, станки для оттирания и водяные машины. Точность изготовления деталей проверяли поверочными калибрами. Завод производил настолько качественное оружие, что одним из Царских Указов его продукция была принята за эталон. Штат работников по состоянию на 1720 г. составлял около 1 200 чел., оружейники были освобождены от налогов и службы в армии, а также получили многие другие привилегии.

Именным Указом Екатерины II от 12 декабря 1762 г. «О бытии Тульским Оружейникам по Полицейским делам в ведомстве тамошней Оружейной Канцелярии, впредь до указа»² были поставлены правоохранные задачи на Тульском оружейном предприятии. Они осуществлялись по отраслевому принципу, должностными лицами, не входящими в состав местных воеводств.

Создание особых ОВД в СССР было обусловлено необходимостью сохранения секретности назначения данных объектов и производства на них специальных работ, сложной оперативной обстановкой, вызываемой концентрацией на их строительстве значительных масс рабочих, специального контингента и военно-строительных частей, а также внешнеполитическими факторами.

Важность задач, поставленных перед правоохранными органами, потребовала сосредоточения всех вопросов, касающихся их работы, в одном подразделении Министерства. В связи с этим 1 марта 1947 г. министр внутренних дел СССР С. Н. Круглов подписал приказ № 0240 «Во исполнение постановления Совета министров СССР от 17 февраля 1947 г. № 297-130сс/оп «О мерах обеспечения охраны объекта 550», приказав создать в поселке «С» отделение № 10 МВД СССР, подчинив его непосредственно заместителю министра И. А. Серову, на службу в которое отбирались наиболее профессиональные сотрудники, в основном кадровые офицеры Вооруженных Сил и участники Великой Отечественной войны»³.

Дальнейшее развитие специальных органов милиции характеризовалось возрастанием объема их работы, расширением круга функций и выполняемых задач, повышением роли в обеспечении режима секретности. В соответствии с Указом Президиума Верховного Совета СССР от 23 июля 1971 г. и Постановлением Совета министров СССР от 21 октября 1971 г. специальное управление милиции было преобразовано в Специальное управление МВД СССР (на правах Главного управления), в дальнейшем – Восьмое главное управление. На обслуживаемых объектах и территориях организованы специальные управления, отделы и отделения внутренних дел. Развитие специальных ОВД было связано с возрастанием объема работы, расширением круга функций и выполняемых задач. В их оперативное

обслуживание передавались территории научно-исследовательских институтов и предприятия оборонных отраслей промышленности, занимающихся разработкой новейшей военной техники⁴.

18 февраля 2010 г. состоялся Указ Президента Российской Федерации № 208 «О некоторых мерах по реформированию Министерства внутренних дел Российской Федерации». Утверждение Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»⁵ повлекло за собой перемены в структурном построении ОВД по закрытым административно-территориальным образованиям, на особо важных и режимных объектах, в результате которых произошло их переподчинение территориальным органам Министерства внутренних дел Российской Федерации на региональном уровне. Отраслевой принцип построения ОВДРО был утрачен. Поэтому актуализировались вопросы, связанные с научным обеспечением практической деятельности территориальных органов МВД России на районном уровне, решающих задачи ОРД по выявлению и раскрытию преступлений, совершаемых на особо важных и режимных объектах оборонно-промышленного комплекса.

Анализ оперативно-разыскной и следственной практики показал, что сотрудники правоохранительных органов нередко сталкиваются с серьезными трудностями при раскрытии и расследовании преступлений, совершенных на особо важных и режимных объектах оборонно-промышленного комплекса. Эти проблемы связаны с тем, что данные объекты обладают определенной спецификой: на их территории сконцентрировано большое количество оружия и боеприпасов; они имеют специфический режим работы; большинство преступлений носят латентный характер, на территории таких объектов ведутся секретные научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы, доступ на их территорию ограничен; их оперативное обслуживание осуществляется совместно подразделениями МВД и ФСБ России. С 1 января 2018 г. в полном объеме задачи по охране и контролю за деятельностью объектов по линии лицензионно-разрешительной работы возложены на подразделения войск национальной гвардии (Росгвардии) Российской Федерации⁶.

Таким образом, исследование истории формирования специальных органов внутренних дел на особо важных и режимных объектах оборонно-промышленного комплекса России показало, что опыт работы подразделений такого вида необходимо изучать и применять в повседневной деятельности.

⁴ Полное собрание законов Российской Империи (далее – ПСЗРИ). Собр. 1. Т. IV. № 2486.

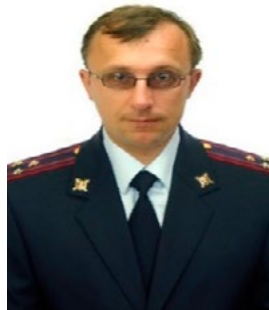
² ПСЗРИ. Собр. 1. Т. XVI. № 11.724.

³ Атомный проект СССР: документы и материалы: Т. II Атомная бомба. 1945–1954. Книга 1 / М-во по атом. энергии; отв. сост. Г. А. Гончаров. Саров: РФЯЦ-ВНИИЭФ, 1999. С. 458–460.

⁴ Восьмое Главное управление // Российская милиция: Ежегодный информационно-аналитический сборник. М., 2000. Вып. 1. С. 287.

⁵ О полиции: Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900. 14 февраля.

⁶ О войсках национальной гвардии Российской Федерации: федер. закон от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ // СЗ РФ. 2016. № 27 (ч. 1). Ст. 4159. 4 июля.



А. В. МОРОЗОВ,

*заместитель начальника Управления по борьбе с преступлениями
в сфере незаконного оборота наркотиков синтетического
происхождения и прекурсоров ГУНК МВД России,
кандидат юридических наук
E-mail: amorozov@mvd.ru*

Некоторые исторические аспекты становления антинаркотической полиции МВД России

В статье представлен анализ становления антинаркотической полиции в России с 1917 г. по настоящее время, этапы реформирования подразделений по борьбе с незаконным оборотом наркотиков в системе МВД. Также исследованы детерминанты, влияющие на реорганизацию и задачи данных подразделений.

*Наркопреступность, наркотики, организация противодействия
незаконному обороту наркотических средств, выявление наркопре-
ступлений, раскрытие наркопреступлений, профилактика нарко-
преступлений.*

Борьба с незаконным оборотом наркотиков (далее – НОН) является одним из приоритетных направлений деятельности современной российской полиции, поэтому важными остаются вопросы специализации сотрудников по такой линии работы, их опыта и профессионализма, а также о надлежащем организационно-структурном и организационно-штатном построении антинаркотических подразделений.

В связи необходимо обратиться к истории становления подразделений по борьбе с незаконным оборотом наркотиков МВД России.

До 1917 г. в Российской империи наркомания не была распространенным явлением, вопросы борьбы с распространением наркотиков остро не стояли, поэтому законодательство мер контроля за их оборотом не предусматривало и какой-либо особой службы для этого создано не было.

После февральской и октябрьской революций 1917 г. в стране наступил политический и экономический хаос, в котором, конечно, нашлось место наркотикам. 31 июля 1918 г. Совет народных комиссаров РСФСР издал предписание № 7206-7212 «О борьбе со спекуляцией кокаином», в котором, в частности, определил, что «спекуляция на кокаине, т. е. на полном расстройстве человеческих организмов, самое отвратительное из всех видов спекуляций. Ввиду этого крайне необходимо совершенно немедленно принять самые решительные меры к открытию очагов и притонов этих спекулянтов, проследить их способ действия, склады кокаина, взаимные отношения между этими спекулянтами и аптеками и аптекарскими магазинами и беспощадно арестовывать всех этих мерзавцев, наживающих деньги на полном расстройстве жизни и смерти огромного числа людей». Предписывалось выработать особое карающее постановление. В результате в составе Всероссийской Чрезвычайной Комиссии (ВЧК) в отделе по борьбе со спекуляцией был создан подотдел по борьбе со спекуляцией наркотиками. Экспертиза изъятых наркотиков проводилась в Комиссариате здравоохранения РСФСР.

Первый советский Уголовный кодекс был введен в действие постановлением Всероссийского Центрального Избирательного Комитета от 1 июня 1922 г., в нем не предусматривалось конкретных составов преступлений, а также форм и размеров ответственности за незаконный оборот наркотических средств, однако в нем предусматривалась лишь уголовная ответственность за приготовление, хранение, сбыт ядовитых и сильнодействующих веществ (ст. 215). Данное упущение восполнилось в 1924 г. введением ст. 140-д (изготовление и хранение с целью сбыта и сам сбыт кокаина, опия, морфия, эфира и других одурманивающих веществ без надлежащего разрешения, а также за содержание притонов для сбыта или потребления этих веществ).

При этом к началу 30-х гг. XX в. борьба с этими преступлениями возлагалась на Главное управление рабоче-крестьянской милиции (ГУ РКМ) в составе Народного наркомата внутренних дел (НКВД) СССР. В составе милиции основная нагрузка ложилась на Уголовный розыск.

С 1 января 1961 г. Уголовным кодексом РСФСР¹ впервые в законодательстве закреплялось понятие наркотических средств

(ст. 224 – изготовление или сбыт сильнодействующих, ядовитых или наркотических веществ), а 18 января 1963 г. специальным распоряжением Министерства охраны общественного порядка (МООП) РСФСР лидирующей службой милиции в сфере борьбы с наркотиками определяется уголовный розыск. Признанные ведущими в борьбе с НОН аппараты уголовного розыска наделяются функциями выявления крупных сбытчиков наркотиков, организуют взаимодействие с оперативными аппаратами ИТУ, следствием, государственными учреждениями, общественными организациями, средствами массовой информации и т. д. В составе УУР министерства создается специальное отделение в отделе по борьбе с преступлениями против жизни и здоровья граждан.

Спустя 10 лет, 7 июля 1973 г. на базе этого отделения был создан самостоятельный отдел по борьбе с наркоманией УУР МВД СССР со штатной численностью 6 человек. В органах внутренних дел этой проблемой занимались 282 сотрудника.

Вместе с тем проблема наркомании в стране к середине 80-х гг. XX в. значительно обостряется, растет торговля наркотиками, увеличивается число лиц, злоупотребляющих ими. Начиная с 1986 г. намечаются кардинальные перемены в деятельности МВД СССР по противодействию НОН. Численность сотрудников отдела по борьбе с наркоманией в структуре ГУУР увеличивается до 12 человек, а общее число этих специалистов в подразделениях Министерства и его региональных органах составило 409 человек.

К началу 90-х гг. XX в. социально-экономические условия жизни граждан толкают многих на путь потребления наркотических средств, наркобизнес становится прибыльным и начинает расширяться не только на национальном уровне, но и на международном. В 1989 г. в МВД СССР отдел ГУУР по борьбе с наркотиками реорганизуется в 3-е Управление по борьбе с НОН и преступлениями, связанными с иностранными гражданами. Два из трех отделов указанного управления специализируются на проблеме наркотиков.

В 1990 г. было создано за счет штатной численности ГУУР и ГУБХСС МВД СССР создается Управление по борьбе с распространением наркомании ГУУР МВД СССР. В его структуру входили два центральных и семь межрегиональных отделов по борьбе с наркобизнесом, подчиненных непосредственно МВД СССР. В основные функции управления вошли, например, такие, как организация работы с межрегиональными подразделениями, международное взаимодействие, научное обеспечение оперативно-служебных задач². Таким образом, в 1990 г. в МВД СССР создается определенная система борьбы с преступлениями в сфере незаконно-

го оборота наркотиков, организационно и структурно функционально адекватная внутриведомственному, межведомственному и международному направлениям работы. В целом задача борьбы с НОН по-прежнему возлагалась на подразделения уголовного розыска.

6 декабря 1991 г. приказом МВД СССР³ Управление перестало находиться под юрисдикцией ГУУР МВД СССР, на его основе образуется Бюро по контролю за незаконным оборотом наркотиков МВД СССР. Оно стало самостоятельной отраслевой службой. Штатная численность Бюро была установлена в количестве 48 человек. Четвертое Бюро (таково его условное наименование) получило полномочия и соответствующие обязанности в области контроля над легальным оборотом наркотиков и борьбы с НОН, движением прекурсоров, используемых при изготовлении наркотических средств, а также решает определенные задачи в борьбе с контрабандой наркотиков. Оно приобрело возможность создания единого компьютерного банка оперативных данных, наделяется иными не менее важными функциями. С этого момента начинается история отраслевой службы криминальной милиции по борьбе с незаконным оборотом наркотиков⁴.

В 1992 г. (период ликвидации МВД СССР) Бюро становится частью отдела Управления по борьбе с наркоманией УУР МВД РСФСР, в результате образовано Управление по борьбе с незаконным оборотом наркотиков (УНОН) МВД России. Оно стало самостоятельным структурным подразделением центрального аппарата МВД, оперативно-разыскным подразделением криминальной милиции Российской Федерации, созданным в целях организации и осуществления противодействия незаконному обороту наркотических средств, психотропных и сильнодействующих веществ и злоупотреблению ими.

Основными задачами УНОН стали:

- организационно-методическое руководство и координация деятельности ОВД субъектов Российской Федерации по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений, связанных с НОН;
- разоблачение наиболее опасных преступных групп распространителей наркотиков, располагающих межрегиональными и международными связями;
- обеспечение выполнения международных обязательств по контролю за НОН и организация сотрудничества спецподразделений стран СНГ и других государств в этой сфере.

Одновременно на уровне субъектов в составе криминальной милиции ОВД создавались управления (отделы) БНОН, на уровне районов – отделы (отделения, группы).

В ноябре 2001 г. Управление реорганизовано в Главное управление по борьбе с незаконным оборотом наркотиков СКМ МВД России (ГУБНОН). На уровне МВД, ГУВД, УВД были приняты соответствующие меры организационного порядка. Положением о ГУБНОН закреплялось, что оно создано в целях организации и осуществления противодействия НОН, является органом дознания и, следовательно, осуществляет в соответствии с нормами УПК России (ст. 150) предварительное расследование в форме дознания по уголовным делам, связанным с наркопреступностью (ч. I и V ст. 228; ч. I ст. 230; ч. I ст. 231; ч. I ст. 232; ч. I и ч. IV ст. 233 и ч. I и ч. IV ст. 234 УК России). ГУБНОН и его подразделения на местах наделялись правом осуществлять ОРД в соответствии с законодательством Российской Федерации для выполнения поставленных задач и достижения вышеуказанных целей.

Для выполнения обязанностей по борьбе с наркопреступностью и противодействию НОН непосредственно при Главном управлении было создано Оперативно-разыскное бюро по раскрытию преступлений межрегионального и международного характера, связанных с незаконным оборотом наркотиков. Указанному Главку подчинялся Центр межведомственного взаимодействия в сфере пресечения НОН при МВД России, который выполнял функции координации в системе органов – субъектов противодействия НОН.

В 2002 г. ГУБНОН СКМ МВД России приказом МВД России № 1101-2002 г. был реорганизован в Государственный комитет по противодействию незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ при Министерстве внутренних дел Российской Федерации (ГКПН при МВД России). Он входил в состав криминальной милиции и одновременно был самостоятельным структурным подразделением МВД России, обеспечивая полномочия Министерства в области противодействия незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ непосредственно, а также через подразделения по противодействию незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ при МВД, ГУВД, УВД, горрайорганов. Эта система носила более четко выраженный организационно-структурный характер и, по мнению многих специалистов, была способна решать задачи борьбы с преступностью.

В 2003 г. произошла значительная реорганизация системы органов, осуществляющих противодействие НОН. С целью объединения усилий органов государственной власти, дальнейшей активизации антинаркотической деятельности образован Государственный комитет Российской Федерации по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ⁵, в дальнейшем Федераль-

ная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков (ФСКН России).

В структуре органов наркоконтроля на уровне субъектов были созданы Управления, на межрайонном и районном уровне – службы и оперативные отделы. Функции ОВД в этой сфере деятельности, в т. ч. контроль за легальным оборотом наркотиков, передавались данной службе, а все подразделения по противодействию НОН МВД России упразднялись.

ФСКН России являлось федеральным органом исполнительной власти, специально уполномоченным на осуществляющие функций по выработке государственной политики, нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также в области противодействия их незаконному обороту⁶.

Первым начальником ГУНГ УНОН назначен генерал-лейтенант милиции А. Н. Сергеев⁷. В июле 2003 г. под его руководством в структуре ГУБОП СКМ МВД России создано Оперативно-разыскное бюро (ОРБ) ПНОН⁸, в состав которого вошли отделы: организационно-аналитический; организации взаимодействия и правового обеспечения; оперативно-профилактический; общий; по раскрытию преступлений, связанных с наркотиками опийной и каннабисной групп; по раскрытию преступлений, связанных с кокаином и синтетическими наркотиками; отдел «А». ОРБ определено как головное оперативное подразделение, непосредственно осуществляющее борьбу с организованной преступностью и координацию деятельности подразделений ОВД по противодействию НОН в системе МВД России.

На уровне субъектов в составах УБОП (ОБОП) создавались Оперативно-разыскные части ПНОН, в состав которых входили межрайонные отделы и отделения, проводившие работу на районном уровне, что позволило частично сохранить кадровый аппарат и материально-техническую часть службы. Так, в Московской области на базе УБНОН в составе Управления по борьбе с организованной преступностью (УБОП) была создана Оперативно-разыскная часть по линии БОП, состоящая из 16 отделов, в т. ч. 13 межрайонных, с общей численностью 176 человек.

В дальнейшем в 2008 г. подразделения по организованной преступности, в т. ч. входящие в их состав ОРБ (ОРЧ), были упразднены⁹, при этом возложенные функции внутриведомственной координации антинаркотической деятельности ОВД были вновь переданы подразделениям уголовного розыска МВД, ГУ(У) по субъектам Российской Федерации¹⁰.

На уровне МВД России в структуре Управления «Р» ДепУР создан 12 отдел по линии борьбы с НОН (8 сотрудников) и ОРБ № 14 МВД России (47 сотрудников). На региональном уровне в составе УУР (ОУР) МВД, ГУ(У) созданы Оперативно-разыскные части по противодействию НОН общей численностью на 1 декабря 2009 г. 3 705 единиц, на районном уровне – отделения (группы) БНОН УР, при этом межрайонный уровень не сохранился.

Следующим этапом в результате реформирования системы МВД России, сокращения личного состава и перевода из милиции в полицию¹¹, в июле 2011 г. 12 отдел ДепУР МВД России и ОРБ № 14 МВД России были упразднены, их штатная численность вошла в созданное в составе ГУУР МВД России Управление по организации деятельности ОВД в области борьбы с незаконным оборотом наркотиков (Управление № 5, состоящее из 5 отделов со штатом в 50 сотрудников). В дальнейшем после сокращения в 2013 г. оно стало называться Управлением организации борьбы с преступлениями в сфере незаконного оборота наркотиков (УОБПНОН). В нем сохранилось 3 оперативных отдела – по противодействию преступлениям, связанным с незаконным оборотом кокаина; по противодействию преступлениям, связанным с незаконным оборотом наркотиков опийной и каннабисной групп; по противодействию преступлениям, связанным с незаконным оборотом синтетических наркотиков¹². По состоянию на 1.06.2016 штат управления составлял 32 сотрудника.

На уровне МВД, ГУ(У) по субъектам РФ практически везде произошло сокращение штата подразделений БНОН УР, в разных регионах от 10 до 30 %. ОРЧ, за исключением ГУ МВД России по г. Москве, Московской области и г. Санкт-Петербургу, были реорганизованы в отделы (отделения) БНОН уголовного розыска¹³. В результате реорганизаций наиболее пострадали территориальные органы МВД России на районном уровне, где специализированные подразделения по линии БНОН (отделения, группы, 1 сотрудник) сохранились лишь в крупных городах и районных центрах.

Коренным поворотом в реформировании подразделений по борьбе с НОН ОВД стало решение Президента Российской Федерации об упразднении ФСКН России с передачей всех полномочий в МВД России¹⁴. В июне 2016 г. на базе ФСКН России и УОБПНОН ГУУР МВД России создано Главное управление по контролю за оборотом наркотиков (ГУНК) МВД России, призванное выполнять функции головного подразделения Министерства в области контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, в сфере противодействия их незаконному обороту¹⁵.

В состав ГУНК вошли 8 управлений: организационно-аналитическое, организации оперативно-служебной деятельности, координации работы по контролю за оборотом наркотиков, по борьбе с преступлениями в сфере незаконного оборота наркотиков растительного происхождения и легализации наркодоходов, по борьбе с преступлениями в сфере незаконного оборота наркотиков синтетического происхождения и прекурсоров, межведомственного взаимодействия, организации оперативно-профилактической работы, обеспечения специальных мероприятий, а также специальный отряд быстрого реагирования «Гром».

Во всех территориальных органах МВД России на региональном уровне за счет штатной численности территориальных подразделений ФСКН созданы Управления НК (КОН), в территориальных органах на районном уровне – отделы (отделения, группы) НК (КОН)¹⁶, их кадровую составляющую составили наиболее опытные сотрудники уголовного розыска и бывшие оперуполномоченные наркоконтроля России.

Продолжавшиеся 13 лет дублирование функций, конкуренция и межведомственная разобщенность прекратились, сотрудники двух ведомств объединили свой опыт, профессиональные знания и навыки, что отразилось на эффективности проводимой работы. Так, сотрудниками ГУНК во взаимодействии с территориальными подразделениями наркоконтроля в 2018 г. проведен ряд успешных антинаркотических операций, направленных на выявление и пресечение деятельности участников преступных группировок, занимающихся распространением подконтрольных веществ бесконтактным способом при помощи сети Интернет, перекрытие каналов контрабанды наркотиков и противодействие незаконному производству синтетических наркотиков в условиях специально оборудованных подпольных лабораторий.

Например, в октябре была пресечена деятельность преступного сообщества, участниками которого был налажен весь цикл оборота наркотиков, включающий в себя их контрабанду из стран Европейского союза в Российскую Федерацию, производство в условиях расположенной на территории Московского региона подпольной лаборатории, а также сбыт в 20 субъектах России. Задержано 18 человек, в т. ч. организаторы преступного сообщества, курьеры, кладовщики, лица, осуществлявшие изготовление наркотиков, а также розничные сбытчики. Из незаконного оборота изъято более 950 кг различных наркотических средств и психотропных веществ, 15 единиц лабораторного оборудования, более 160 кг прекурсоров и 1 т 200 кг химических реактивов, 6 автомашин, оборудованных тайниками, поддельные документы сотрудников правоохранительных органов.

Таким образом, история антинаркотической полиции МВД России прошла несколько этапов. На каждом из них подразделения по борьбе с незаконным оборотом наркотиков МВД России демонстрировали высокий уровень профессионализма.

¹ Уголовный кодекс РСФСР от 27 октября 1960 г. (утратил силу).

² Тонков Е. Е., Гаврилов В. Г., Польщиков В. П. Противодействие незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ / Е. Е. Тонков, В. Г. Гаврилов, В. П. Польщиков: учеб. пособие / под ред. В. А. Галкова. М.: ИМЦ ГУК МВД России, 2003. С. 94.

³ Приказ МВД СССР от 6 декабря 1991 г. № 409 «Об организационно-штатных вопросах МВД СССР».

⁴ Приказ МВД России от 23 ноября 2016 г. № 750 «Об объявлении Дня образования подразделений по контролю за оборотом наркотиков системы МВД России».

⁵ Указ Президента от 11 марта 2003 г. № 306 «Вопросы совершенствования государственного управления в Российской Федерации».

⁶ Положение о ФСКН России. Утверждено Указом Президента от 28 июля 2004 г. № 976 «Вопросы Федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков».

⁷ Сергеев Александр Николаевич (1947–2005), в ОВД с 1966 г., выпускник Омской академии МВД России, с 1972 г. на руководящих постах в подразделениях уголовного розыска. С 1991 по 2003 гг. возглавлял службу по борьбе с НОН МВД, в т. ч. начальник УБНОН, ГУБНОН МВД и ГКПН при МВД России. В 2003–2005 гг. – советник Министра внутренних дел. Заслуженный работник МВД России. Награжден многими ведомственными, правительственными и международными наградами.

⁸ Приказ МВД России от 30 июня 2003 г. № 500.

⁹ Указ Президента от 6 сентября 2008 г. № 1316 «О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации».

¹⁰ Приказ МВД России от 12 сентября 2008 г. № 795 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 6 сентября 2008 г. № 1316».

¹¹ О полиции: Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ.

¹² Приказ МВД России от 25 июля 2013 г. № 570 «О некоторых вопросах ГУУР МВД России».

¹³ Например, в УУР ГУ МВД России по Алтайскому краю для противодействия НОН создан отдел со штатной численностью 34 сотрудника.

¹⁴ Указ Президента от 5 апреля 2016 г. № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции».

¹⁵ Приказ МВД России от 23 апреля 2016 г. № 209 «Об утверждении Положения о Главном управлении по контролю за оборотом наркотиков МВД РФ».

¹⁶ Приказ МВД России от 30 апреля 2011 г. № 333 «О некоторых организационных вопросах и структурном построении территориальных органов МВД России» (с изменениями и дополнениями).



А. В. ПАРФЕНОВ,

*доцент кафедры организации
оперативно-разыскной деятельности
Академии управления МВД России,
кандидат юридических наук
E-mail.ru: tischagin@yandex.ru*

Разыскная и идентификационная деятельность органов внутренних дел: историко-правовой анализ

В статье представлена историческая ретроспектива развития розыскной и идентификационной деятельности в советский и постсоветский периоды.

Разыскная и идентификационная деятельность, розыскная работа, оперативно-разыскная деятельность, органы внутренних дел.

Разыскная и идентификационная деятельность ОВД имеет длинную историю, охватывающую весь период становления и развития ОВД.

На основе научного познания процессов организации оперативно-разыскной деятельности ОВД прослеживаются некоторые аспекты развития розыскной и идентификационной деятельности (разыскной работы).

В одном из первых документов по вопросу розыскной работы – Указании Главного управления милиции НКВД РСФСР от 23 декабря 1918 г. № 452/2308 – всем губернским, городским и уездным управлениям милиции предписывалось в двухнедельный срок представлять списки лиц, скрывшихся от производства предварительного дознания, судебного следствия и суда по обвинению их в преступле-

ниях, влекущих за собой по закону безусловное задержание и заключение под стражу. Обязанности по розыску данных лиц были возложены на подразделения уголовного розыска на местах и Центро розыска НКВД РСФСР. В 1919 г. впервые была введена классификация объектов розыска. В зависимости от того, к какой группе был отнесен разыскиваемый, решался вопрос о системе учета и регистрации скрывшихся преступников. К первой группе – литер «А» – относились лица, совершившие тяжкие преступления, и требовалось их обязательное доставление следственной власти и суду, которыми, в свою очередь, решался вопрос о применении меры пресечения, либо имелось постановление об аресте. Ко второй группе – литер «Б» – относились лица, совершившие менее тяжкие преступления, в отношении которых избиралась мера пресечения – подписка о невыезде, но они скрывались или мера пресечения не была избрана. К этой же группе были отнесены лица, пропавшие без вести. Целью розыска в указанных случаях было установление местонахождения. К третьей группе розыска – литер «В» – относились документы о личности, приобретенные скрывшимися преступниками нелегальным способом.

До 1939 г. кроме подразделений уголовного розыска розыскную работу вели аппараты БХСС, паспортные подразделения, отделения виз и регистрации (ОВИР) и некоторые другие отделы НКВД.

Разделение розыскных функций привело к созданию специального аппарата, занимающегося розыском скрывшихся преступников и иных категорий разыскиваемых лиц. В этих целях при отделах уголовного розыска УРКМ НКВД-УНКВД и крупных горотделах милиции организуются отделения-группы оперативного розыска. Круг обязанностей сотрудников был достаточно широк. Они вели следственные и дела оперативного учета на бежавших и скрывшихся преступников и преступников-гастролеров, без вести пропавших, издавали ориентировки, вели картотечный учет лиц, пропавших без вести, и неопознанных трупов. В том же году, в связи с постановкой перед органами милиции задач по осуществлению разрешительной системы при Главном управлении РКМ НКВД СССР и на местах, на базе отделений-групп оперативного розыска были созданы оперативные отделы. Их функции неоднократно менялись, однако основной задачей оставался розыск скрывшихся преступников, лиц, уклоняющихся от уплаты алиментов, лиц без гражданства и иностранцев, скрывшихся от учета милиции, без вести пропавших.

Создание оперативных отделов в аппаратах милиции НКВД республик, УНКВД краев, областей не привело к централизации руководства розыскной работой. Эти функции, как дополнительную нагрузку, делили сотрудники уголовного розыска, БХСС и участ-

ковые уполномоченные. Аппараты уголовного розыска управлений милиции республик, краев и областей розыском скрывшихся преступников не руководили и ответственности за его состояние не несли.

В послевоенные годы сфера деятельности оперативных отделов была ограничена розыском преступников, скрывшихся от следствия и суда по делам, находящимся в производстве органов дознания и предварительного следствия, бежавших из камер предварительного заключения, конвоя милиции и др.

Розыск скрывшихся иностранцев и лиц без гражданства осуществляли отделы виз и регистрации управлений милиции (ОВИР).

Необходимо отметить, что розыском различных категорий лиц, в т. ч. лиц, пропавших без вести, занимались учреждения внутренних дел, а основную работу по розыску вели аппараты милиции. В аппаратах милиции розыскную работу вели работники всех служб и в первую очередь оперативный состав, участковые уполномоченные и работники паспортных отделов и столов.

На уголовный розыск возлагался поиск преступников, скрывшихся от следствия и суда по делам о преступлениях, борьба с которыми входила в их компетенцию (бандитизм, убийства, кражи, грабежи и т. д.), а также всех преступников, бежавших из-под стражи и мест заключения, дезертиров советской армии, войск МВД и КГБ. В ведении подразделений по борьбе с хищениями социалистической собственности (БХСС) оставался розыск расхитителей государственного и общественного имущества, спекулянтов, фальшивомонетчиков.

Разделение функций между оперативными аппаратами привело к еще большей децентрализации руководства этим участком работы. Отсутствовала система обобщения опыта розыскной работы, координация оперативно-розыскных мероприятий, оказание целенаправленной практической помощи горрайорганам. В итоге с 1962 г. руководство работой по розыску преступников всех категорий и лиц, пропавших без вести, было возложено на аппараты уголовного розыска. Розыск лиц, уклоняющихся от уплаты алиментов, иностранных граждан и лиц без гражданства, скрывшихся от учета милиции, и лиц, потерявших связь с родственниками, по-прежнему осуществлялся паспортными подразделениями милиции.

Для руководства работой по розыску преступников и пропавших без вести в отделах уголовного розыска МООП-УООП, дорожных отделах милиции и управлениях милиции городов с 1963 г. предусматривалось создание отделений или групп, на которые возлагается:

а) организация работы городских, районных, линейных органов милиции по розыску преступников и пропавших без вести и контроль за этой работой;

б) непосредственное ведение розыскных дел на особо опасных преступников и проведение наиболее сложных розыскных мероприятий межобластного и межреспубликанского характера;

в) рассмотрение жалоб и заявлений граждан по розыску преступников и пропавших без вести, принятие по ним соответствующих мер;

г) обобщение и распространение положительного опыта розыскной работы органов милиции и отдельных сотрудников.

Необходимо обратить внимание, что в рассматриваемый период в ведомственных нормативных документах органов милиции впервые предусматривается возбуждение уголовного дела и производство расследования на основании ст. 108 УПК РСФСР в случаях, когда в процессе розыска лица, пропавшего без вести, добыты достаточные данные, указывающие на признаки преступления, а также устанавливалась норма, что наряду с розыском лиц, пропавших без вести, органы милиции принимают меры к установлению личности обнаруженных трупов.

Примечательно, что согласно действующим на начало 70-х гг. прошлого века, нормативным актам органов милиции при оценке деятельности аппаратов БХСС, наружной службы милиции, ГАИ, паспортных столов требовалось учитывать результаты их работы по розыску скрывающихся преступников.

С 1974 г., в соответствии с требованием нормативного правового акта, регламентирующего розыскную работу милиции, в аппаратах уголовного розыска горрайорганов предусматривается выделение как минимум одного сотрудника, осуществляющего розыск всех категорий по линии УР, с освобождением от других функциональных обязанностей. При незначительном объеме эта работа поручалась наиболее подготовленному сотруднику. В аппаратах уголовного розыска МВД, УВД предписывалось создать розыскные подразделения с наделением их функциями управления. Аналогичные организационно-штатные изменения произошли и в подразделениях транспортной милиции.

25 марта 1983 г. Коллегия МВД СССР, рассмотрела вопрос о состоянии и мерах улучшения организации розыскной работы. Она отметила, что, несмотря на принимаемые меры, ОВД не достигли коренного улучшения розыскной работы, и акцентировала внимание руководителей всех уровней на комплексном использовании в розыскной работе имеющихся сил и средств, на необходимости принятия мер к повышению роли оперативных сотрудников розыскных подразделений как непосредственных организаторов розыскной работы, персонально ответственных за умелое обеспечение взаимо-

действия служб, проведение активных, розыскных мероприятий, профессионально грамотное, инициативное решение розыскных задач и конечные результаты поиска; оперативным работникам – розыскникам – предписывалось поддерживать постоянные контакты с сотрудниками других подразделений с целью эффективного использования их возможностей в розыскной работе.

Согласно Инструкции от 17 июня 1985 г. розыск осуществляли:

- аппараты уголовного розыска;
- аппараты уголовного розыска ОВД на транспорте и 8-го Управления МВД СССР;
- оперативные аппараты ГУИТУ, Главспецлеса, ГУВВ МВД СССР;
- паспортные аппараты.

Данная Инструкция определяла организующую и руководящую роль оперативных работников, которым поручалось ведение розыска среди оперативных уполномоченных уголовного розыска, БХСС, участковых инспекторов милиции.

Среди основных функций Главного управления уголовного розыска МВД Российской Федерации в Положении о ГУУР МВД России¹ называется контроль за полнотой и качеством оперативно-розыскных мероприятий по нераскрытым тяжким преступлениям путем ведения контрольно-наблюдательного производства, а также осуществление розыска преступников и без вести пропавших граждан.

Этим приказом утверждалось Положение о Национальном центральном бюро Интерпола в Российской Федерации², где в п. 2.2 одной из основных функций НЦБ является направление в Генеральный секретариат и НЦБ государств – членов Интерпола просьбы и оповещения правоохранительных органов Российской Федерации о предоставлении данных о розыске лиц.

Уделялось все больше внимания вопросам розыска и идентификации, повышаются требования к розыскной работе, усиливается контроль за ее ходом и конечными результатами. И в целях совершенствования розыскной деятельности ОВД Российской Федерации МВД России принимается нормативный акт³, требующий объявления в федеральный розыск лиц, пропавших без вести, по истечении трех месяцев со дня начала местного розыска, а пропавших вместе с автотранспортными средствами – одновременно с заведением розыскного дела. Также решение об объявлении в федеральный розыск может принимать начальник ОВД, если есть достаточные основания полагать, что меры местного розыска исчерпаны.

Данный приказ обязывал ГИЦ МВД России поступившую информацию на разыскиваемых лиц срочно передавать во все МВД, ГУВД, УВД по шифрованным или другим каналам электропровод-

ной связи для размещения сведений в оперативно-справочных карточках информационных центров и адресных бюро, а в последующем, при получении постановления об объявлении федерального розыска, – циркуляром.

Согласно п. 3.4.6 Инструкции⁴ по организации работы участкового инспектора милиции в основные обязанности участкового инспектора входило оказывать содействие сотрудникам криминальной милиции в преследовании и задержании лиц, подозреваемых в совершении преступления; розыске лиц, скрывающихся от органов дознания, следствия и суда, уклоняющихся от исполнения уголовного наказания, без вести пропавших.

На коллегии МВД Российской Федерации 30 сентября 1992 г. при рассмотрении вопроса «О состоянии и мерах по совершенствованию розыскной работы органов внутренних дел»⁵ было принято решение:

- укрепить штаты розыскных подразделений с учетом оптимальных нагрузок, усилить контроль за использованием их строго по назначению;

- в трехмесячный срок решить вопрос о создании розыскных подразделений в органах внутренних дел на транспорте, особенно на крупных железнодорожных вокзалах, узловых станциях и в аэропортах.

Во исполнение п. 5 решения коллегии Министерства внутренних дел Российской Федерации от 30 сентября 1992 г. № 4 км/И «О состоянии и мерах по совершенствованию розыскной работы органов внутренних дел» 21 июля 1993 г. утверждено Примерное положение⁶ о медико-криминалистическом отделении (группе) экспертно-криминалистического управления (отдела) МВД, ГУВД, УВД, УВДТ.

В 1993 г. была проведена реорганизация штатного обеспечения розыскной работы; кроме уголовного розыска и паспортно-визовой службы в число субъектов, непосредственно осуществляющих розыскную деятельность, включались подразделения милиции общественной безопасности. Им поручался розыск лиц, скрывшихся от дознания, и подсудимых по делам о преступлениях, по которым предварительное следствие необязательно: совершивших побег из лечебно-трудовых профилакториев и психиатрических больниц; лиц, пропавших без вести, при отсутствии криминальных мотивов; несовершеннолетних, ушедших из дома, школ-интернатов, а также бежавших из приемников-распределителей, спецшкол, спецучилищ и др. С одной стороны, это, конечно, разгрузило оперативные аппараты, но с другой – вновь терялось единое управление процессом розыска.

Главным управлением уголовного розыска МВД России в 1997–1998 гг. был инициирован эксперимент по объединению розыскных

функций и штатных ресурсов уголовного розыска и милиции общественной безопасности при осуществлении розыска.

Результаты работы ОВД Республики Башкортостан, Владимирской, Кемеровской и Воронежской областей, где он проводился, подтвердили правильность выработанной позиции. В указанных регионах отмечалось улучшение показателей розыскной работы. На основании этого был разработан приказ МВД России от 13 ноября 1998 г., в соответствии с которым все розыскные функции переданы аппаратам уголовного розыска, в т. ч. розыск лиц, утративших связь с родственниками.

В настоящее время на региональном уровне основным субъектом организации розыскной работы выступает отдел (отделение, группа), входящий структурно в управление уголовного розыска.

На местах розыскную работу в органах внутренних дел выполняют розыскные подразделения (отделения, группы) либо отдельно закрепленные за данной линией работы сотрудники. Также розыскной работой занимаются Бюро регистрации несчастных случаев.

Таким образом, историко-правовой анализ розыскной и идентификационной деятельности ОВД с 1918 г. по н. в. показал, насколько необходимо совершенствование их организационно-структурного обеспечения для оперативности в решении поставленных задач.

¹ Об организационно-штатных вопросах криминальной милиции МВД РФ: Приложение 1 к приказу МВД от 10 февраля 1992 г. № 35.

² Об организационно-штатных вопросах криминальной милиции МВД РФ: Приложение 6 к приказу МВД от 10 февраля 1992 г. № 35.

³ О некоторых изменениях в организации и тактике розыскной работы органов внутренних дел: приказ МВД от 31 марта 1992 г. № 95.

⁴ Об утверждении Инструкции по организации работы участкового инспектора милиции: приказ МВД от 14 июля 1992 г. № 231.

⁵ Об объявлении решения коллегии МВД от 30 сентября 1992 г. №4 км/Т: приказ МВД от 12 октября 1992 г. № 362.

⁶ Об организации медико-криминалистического обеспечения установления личности неопознанных трупов: приказ МВД от 21 июля 1993 г. № 349.



Т. К. ПРИМАК,

*доктор юридических наук,
доцент Балтийского федерального университета им. И. Канта,
профессор кафедры гражданского права и процесса
E-mail: primaktk@mail.ru*

Правосознание сотрудников органов внутренних дел: история формирования, общее и особенное

В статье рассматриваются проблемы формирования правосознания россиян в историческом развитии. Раскрываются особенности правового менталитета, правовой культуры граждан советского государства и современной России. Обозначены проблемы и пути решения формирования правосознания сотрудников ОВД, отвечающие современным требованиям цифровой трансформации государственного управления.

Правосознание, правовая культура, правовой нигилизм, сотрудники органов внутренних дел, правовое государство, законодательство.

Рассматривая вопросы правосознания сотрудников ОВД, нельзя не затронуть общих проблем правосознания, т. к. соотношение общее и особенное не существуют изолированно друг от друга, всякое особенное входит в общее и содержит в себе элементы того, что образует общее. При этом вопросы правосознания имеют и теоретическое, и практическое значение, поэтому юристы давно и достаточно плодотворно занимались их изучением. С одной стороны, всегда подчеркивалось, что правосознание неразрывно связано с правотворчеством, правореализацией, со знанием и уважением законов и других нормативных актов со стороны населения, представителей власти. С другой – построение правового государства и гражданского обще-

ства, утверждение нового уклада жизни невозможны без изменений в сознании людей, подчас имеющих отрицательные последствия.

В юридической литературе распространено мнение о том, что незнание законодательных норм, полное к ним пренебрежение, отсутствие механизмов, формирующих уважение к закону и суду, – характерная черта российского общества, которая имеет глубокие исторические корни. В подтверждение своей позиции вспоминают пословицы («где закон, там и обида»; «закон, что паутина – шмель проскочит, муха увязнет»; «закон, что столб – сквозь не пройдешь, а обойти можно»), собирают статистические данные, проводят социологические опросы, составляют аналитические обзоры, утверждают, что до сих пор в нашей стране отсутствует качественно обновленное правосознание.

Как правило, кризис, деформация правосознания объясняются особенностями правового менталитета, правовой культуры россиян, общей правовой неосведомленностью, отчуждением населения от государственных, судебных, правоохранительных структур, декларативным характером правовых предписаний, несовершенством законодательства и т. д. Преодоление этих негативных тенденций мыслится как результат эволюционного по длительности и характеру процесса, предусматривающего постепенное утверждение правосознания и правовых ценностей гражданского общества, изменение правового менталитета в сторону формирования рационального правопонимания, адекватной правовой активности и т. д.¹

С теоретической точки зрения, разработанные положения возражений не вызывают. В частности, введение в юридическую науку категории «ментальность» или «менталитет» надо признать удачным, т. к. это способствует выявлению единства и взаимосвязей с ней таких теоретических конструкций, как правосознание, правовое мировоззрение, правовое мышление. В таком аспекте довольно четко обозначается взаимная зависимость – правовой менталитет дает основу для формирования и проявления последних, они же, в свою очередь, являясь средствами для его внутренней жизни и функционирования².

Настораживает другое. Создается впечатление, что представители юридической науки на протяжении десятилетий занимаются лишь констатацией факта – российское общество всегда отличалось отрицательным отношением к праву. Пути же решения проблемы не выходят за рамки предложений в духе изложения учебного материала по теории права. Например, к основным направлениям относятся: обеспечение должного качества нормативных правовых актов, их согласование, соответствие принципам справедливости, обеспечение приоритета прав человека и гражданина, совершен-

ствование механизма их защиты, упрочение законности и правопорядка, повышение ценности права в глазах общества и т. д.³

Думается, что такой подход является несколько упрощенным, т. к. в связи с особой значимостью (правосознание во многом определяет практическую эффективность правовой системы и государственных институтов) проблемы правосознания необходимо рассматривать в более широком контексте.

Так, ситуация кризиса правосознания фиксировалась дважды в истории России. В конце XIX – начале XX в. на эту проблему обратили внимание представители позитивистской, психологической и социологической школ права⁴. Например, по мнению П. И. Новгородцева, изучавшего кризис правосознания в свете кризиса идеи правового государства: «Каждый раз, когда говорят о кризисе в области идей, это может обозначать одно из двух: или полное крушение каких-либо прежних понятий, или их готовящееся преобразование. В том и другом случае кризис обозначает период сомнений и неопределенности, которые должны смениться или безнадежной утратой старых верований, или напряженностью новых исканий и нового творчества. Если бы в самом деле нам пришлось удостовериться, что идея правового государства, безусловно, осуждена жизнью и что странный каприз истории заставляет культуру возвратиться вспять, к ее исходному пункту, это было бы, конечно, смертью для политических идеалов недавнего прошлого. И наоборот, если мы убедимся, что ничего подобного в действительности нет, мы будем вправе заключить, что в данном случае можно говорить не о безнадежной утрате, а только о новых изысканиях»⁵. По его убеждению, кризис правосознания есть также следствие отставания положительных законов от движения истории и ее требований. Вследствие этого в жизни постоянно и неизбежно возникают конфликты между старым порядком и новыми прогрессивными стремлениями. «В самом течении исторической жизни мы открываем зародыш новых отношений, а вместе с тем и основания для построения идеального права»⁶.

Второй раз к этим вопросам обратились в конце 80-х – начале 90-х гг. XX в.⁷ При этом анализ проблем правосознания в переходный период способствовал выявлению некоторых тенденций в его содержании с помощью понятий «правовой идеализм» и «правовой нигилизм». Так, на первом этапе перехода господствует правовой романтизм (идеализм), который можно определить как преувеличение и переоценку роли и места права в жизни общества. Признается, что это явление в России достаточно распространено, поскольку преобладает убежденность, что с помощью нормативных актов можно и нужно решать любую проблему: одолеть дефицит и ведомственный

монополизм, насытить рынок товарами, преодолеть организованную преступность и бесхозяйственность, значительно повысить культуру в обществе и т. д. Отмечается, что реализация такого подхода на практике приводит к чрезмерному увеличению (расходованию) нормативно-правовых средств, принятию актов, которые не вызывались общественными потребностями. В результате такие акты теряют свое значение, оставляя у адресатов лишь неприятный осадок⁸.

По мере углубления реформ правовой идеализм вытесняется правовым нигилизмом. В. А. Туманов предлагает выделять два основных направления юридического нигилизма, одно из которых можно условно назвать пассивной, другое – активной формой. Для первой характерно непризнание позитивного права, безразличное к нему отношение, второй свойственно осознанно враждебное отношение к праву⁹.

В. В. Лазарев и С. В. Липень считают, что на обыденном уровне правовой нигилизм выражается в правовой неосведомленности, в недоверии к праву, в стремлении действовать в обход существующих правил и юридических процедур. Иногда люди предпочитают отказаться от защиты своих нарушенных прав, лишь бы не связываться с должностными лицами государственных органов, не запускать юридический механизм разрешения конфликтных ситуаций. Низкая правовая культура населения стала особенно заметна с развитием процессов демократизации политической жизни общества, либерализации экономики¹⁰.

Вместе с тем, сравнительный анализ понятий «правосознание» (по сути, это отражение правовой действительности в сознании человека) и «правовой нигилизм» (негативно-отрицательное, неуважительное отношение к праву) приводит к мысли о том, что нигилист не является носителем какого-либо правосознания, для него права как реальности не существует. Учитывая это обстоятельство, И. Д. Невважай предлагает понимать правовой нигилизм как проявление определенного правосознания, признающего право, но понимающего его иначе – не т. к. понимают его другие. Тогда правовой нигилизм будет означать только то, что субъект правосознания не находит в жизни реального воплощения своего «видения», понимания права. Этим можно объяснить негативное отношение к иному правопониманию и к иному бытию права. Оценивая формулировку, согласно которой «правовой нигилизм» означают недооценку права, он считает, что ее следовало бы уточнить. Здесь речь идет, с одной стороны, о недооценке одного типа правопонимания другим типом правопонимания, а с другой – об осознании недействительности, нереализованности в действительности своего собственного понимания права¹¹.

Однако предпочтительнее по этому вопросу выглядит позиция И. А. Ильина, т. к. его подход рассматривает правосознание как объективно присущий всякому сознанию элемент: «Человеку невозможно не иметь правосознания; его имеет каждый, кто сознает, что на свете кроме него есть другие люди. Человек имеет правосознание независимо от того, знает он об этом или не знает, дорожит этим достоянием или относится к нему с пренебрежением»¹².

В целом кризисное состояние правосознания населения России начала XX в. и конца XX в. характеризуется рядом общих черт:

- при проведении реформ произошла рецепция правовых норм и институтов из других государств (более развитых в современном понимании);

- попытки продемонстрировать действие новых законов и институтов сталкиваются с социальным сопротивлением, проблемами проектирования норм, их реализации и т. д., разрушая тем самым главные компоненты стабильности – нормативность и законность;

- ситуация осложняется неустойчивостью правовых и других институтов в России на всем протяжении периодов реформирования.

Если принять за основу высказывание И. А. Ильина: «...уродливое, извращенное правосознание остается правосознанием, но извращает свое содержание; оно обращается к идее права, но берет от нее лишь схему; пользуется ею по-своему, злоупотребляет ею и наполняет ее недостойным, извращенным содержанием; возникает неправоное право, которое, однако, именуется «правом» и выдается за право»¹³, – то действительно, получается, что в СССР существовало деформированное по своей природе правосознание.

Однако нельзя отрицать, что социалистическое право имело четкую системную характеристику, отличалось высоким уровнем исполнения правовых предписаний, что обеспечивалось тоталитарным политическим режимом. В частности, тема законности присутствовала во всех советских научных юридических исследованиях, посвященных различным отраслям права. М. С. Строгович справедливо отмечал, что если подвергаются рассмотрению с юридической точки зрения различные вопросы определенной деятельности Советского государства, какой-либо сферы общественных отношений, поведения людей – это значит, что данное исследование в большей или меньшей степени посвящено социалистической законности¹⁴.

Данные обстоятельства выступали вполне закономерными явлениями, т. к. тоталитарное государство не могло допустить какое-либо отступление от правовых норм как со стороны должностных лиц, так и со стороны граждан, право рассматривалась как совокупность правил поведения, установленных государственной

властью, формула «приказ-выполнение» имела всеобъемлющий характер и распространялось на все сферы социальной жизни.

Соответственно, в советский период процесс изучения правового сознания осуществлялся без учета возможности его деформации. При этом подчеркивалась важность наличия в сознании идеи законности, дающей общую нормативно-правовую ориентацию индивиду¹⁵. Правда, ряд исследователей, начиная с 70-х гг. XX в., указывают на возможность присутствия некоторых дефектов на уровне индивидуального сознания. Так, Е. А. Лукашева в работе «Социалистическое правосознание и законность», характеризуя правосознание индивида, отмечает, что «оно может быть ущербным, ограниченным, отстающим от общего уровня развития общественного сознания, содержащим порочные установки и дефектные оценки правовых явлений»¹⁶. Однако вопрос об общем кризисе правосознания советских граждан никогда не поднимался, что и не могло быть по-другому, т. к. государственная власть различными средствами, в т. ч. карательными, сдерживала масштабное распространение этого явления.

В СССР в условиях отсутствия политических свобод, централизации всех сфер общественной жизни существовала относительная стабильность советской социальной системы, что было достигнуто благодаря сохранению многовековых российских традиций (гипертрофированная роль государства, отсутствие гражданского общества, «антилиберализм» массового общественного сознания, коллективный характер социума, преобладание в нем уравнилельно-коллективистских начал)¹⁷.

В целом, в отличие от западноевропейской культуры, для которой, по оценкам исследователей, также характерен кризис правосознания, в современной России называемое этим термином явление фактически представляет собой состояние правовой аномии (не отвечающий требованиям поддержания социального порядка уровень правосознания, правовой культуры, что связано с деформациями индивидуального и массового сознания, разрушением ценностно-нормативной регламентирующей системы общества, утратой большинством индивидов социально-нравственных императивов)¹⁸.

Становление нового типа правосознания – это длительный процесс, связанный со многими факторами, требующими оценки и анализа. Нельзя, например, по возрастающему из года в год количеству обращений в суд утверждать, что в отечественном правосознании наметился коренной сдвиг в сторону признания права как одного из основных ориентиров поведения¹⁹. Статистика судов, в частности 2017 г., отражает социально-экономическую ситуацию в стране, а не свидетельствует о возросшем уровне правосознания

россиян – нагрузка на суды продолжает расти, к числу массовых относятся такие категории споров, как взыскание долгов по зарплате, кредитным обязательствам, платы за жилплощадь и коммунальные услуги, обязательные платежи и санкции с физических лиц, в основном налогов и пеней²⁰.

Учитывая исторические особенности нашей страны, в изменении правосознания общества решающая роль принадлежит государству, которая заключается не только в принятии программных документов²¹, которые приносят определенные плоды²², но и в обеспечении полноценного функционирования всей правовой системы, что крайне сложно в современных условиях, поскольку характерные для XX в. фундаментальные основы утрачивают свое значение (отказ от идеологии, иерархического построения правовой системы, тотальной роли государства в правотворчестве и правоприменении). Поэтому надо согласиться с В. Д. Зорькиным, который настоятельно доказывает необходимость проведения в России модернизации права, прежде всего с целью установления верховенства права, в противном случае невозможно «прекратить слишком опасное движение по спирали произвола»²³, добавим, что и реализовать поставленные политической властью цели – социальное, правовое государство, цифровая экономика. При этом особую проблему представляет общественное сознание, которое со скоростью законодательства изменить невозможно. Показательно, что даже по прошествии нескольких десятилетий подавляющее большинство граждан Российской Федерации по-прежнему придерживается социалистических взглядов и менее 10 % разделяют либеральные идеи. Причем проведенные властью реформы вызвали очевидную ностальгию по прошлому. Отсюда неустойчивость даже тех новаций, которые так или иначе были восприняты практикой (в частности, постоянно ведущиеся в обществе дискуссии о необходимости пересмотра итогов приватизации и проведения национализации)²⁴.

В отношении особенностей правосознания сотрудников ОВД отметим, что, с одной стороны, они работают с населением, которое обладает низким уровнем правосознания, с другой – они являются частью общества, поэтому отмеченные выше проблемы касаются и лично их. В частности, к типичным видам деформированного правосознания сотрудников полиции относят: завышенную оценку значимости права (правовой идеализм), правовой инфантилизм (недостаточная квалификация, незнание законов, равнодушие к их ценности), правовой скептицизм (ориентация на формальные критерии в ущерб содержанию – регистрация, раскрываемость и т. п.), правовой нигилизм (уверенность в безнаказанности, презумпция своей непогрешимости)²⁵.

Не останавливаясь подробно на детальном изложении особенностей правосознания сотрудников ОВД (эта тема достаточно хорошо освещена в юридической литературе), выделим несколько моментов, которые имеют принципиальное значение.

Во-первых, в большинстве случаев правосознание сотрудников внутренних дел связывают со знанием правовых норм, их толкованием и применением. Однако наличие высшего юридического образования не говорит о должном уровне знания правовых норм и умении их применять. Административное, уголовное, уголовное процессуальное законодательство и другие нормативные правовые акты, регламентирующие деятельность полиции, не представляют собой стабильные, рассчитанные на долгие годы нормативные положения. Законодательство непрерывно меняется, нормы носят противоречивый характер, не могут регулировать все разнообразие общественных отношений и т. д. Поэтому в повседневной реальности значение имеют моральные и правовые ориентации и принципы. Важнейшие из них – объективность, добросовестность, справедливость, при этом не исключено определенное противостояние, например требований законности и справедливости. Взаимосвязанными вопросами являются проблемы реализации дискреционных полномочий и свободы усмотрения (определение сфер использования, пределов), соотношение административной, уголовной и гражданско-правовой ответственности, особенно в области выявления правонарушений в предпринимательской деятельности и т. д.

Во-вторых, под воздействием информационных технологий меняются взаимоотношения общества и полиции, в т. ч. правосознание населения и сотрудников ОВД. Использование интернет-пространства дает множество плюсов (ускоряет, расширяет традиционные возможности оповещения о пропаже людей, преступлениях, дорожных происшествиях, разыскиваемых лицах и т. д.), увеличивает прозрачность правоохранительной деятельности, усиливает контроль граждан за соблюдением законов со стороны полиции, поведением ее сотрудников в служебное и во внеслужебное время, их материальным положением.

В ближайшем будущем все более масштабное распространение приобретет обеспечение общественной безопасности с помощью электронных технологий («электронная полиция» – дроны, видеокамеры, роботы, искусственный интеллект, который анализирует данные, и т. д.). Взаимоотношения полиции и общества становятся более открытыми, децентрализованными, с хорошо развитой обратной связью, поэтому должны меняться показатели эффективности работы, все больше информационных материалов должно быть

в открытом доступе и т. д. В частности, справедливо подчеркивается, что взамен показателя «количество обращений потерпевших» целесообразнее оценивать доверие к полиции по количеству целевых обращений граждан и предоставленной ими информации²⁶. Добавим, что при решении вопроса о показателях желательного обратиться к рекомендациям Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) по реализации концепции и стратегии эффективной оценки работы полиции²⁷.

В-третьих, автоматизация работы и внедрение информационных технологий требуют формирования новых компетенций сотрудников ОВД (общепрофессиональные навыки, знание нормативно-правовых актов, вопросов этики, культуры поведения дополняются инициативностью, самостоятельностью, самообразованием, творчеством, коммуникацией, технологическими навыками получения, обработки, использования информации и т. д.). Всеобщая информатизация, освобождая сотрудников от выполнения рутинных задач, например составления отчетов, которые в условиях цифровой среды формируются автоматически, ставит новые задачи, сокращая сроки их разрешения. Поэтому необходимо делегировать вопросы оптимизации управления от руководителей к исполнителям, повышать уровень доверия к рядовому сотруднику, его способности принимать правильные решения, т. к. если вводятся процедуры согласования, то сроки рассмотрения документов и принятие решений перекрывают все выигрыши от внедрения цифровых технологий²⁸.

Таким образом, требуется дальнейшее формирование правосознания сотрудников ОВД, отвечающее современным требованиям цифровой трансформации государственного управления Российской Федерации.

¹ *Пишдаток В. Е.* Трансформация правосознания и правовых ценностей в условиях становления демократии и гражданского общества в современной России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук, 12.00.01. Ростов-на-Дону, 2007. 30 с.

² *Меняйло, Д. В.* Правовой менталитет: автореф. дис. ... канд. юрид. наук, 12.00.01. Волгоград, 2003. 23 с.

³ Напр.: *Чепуркова Е. И., Гнатышин И. Ю.* Некоторые размышления о состоянии правосознания в современной России // Молодой ученый. 2017. № 2. С. 339–341. URL: <https://moluch.ru/archive/136/38263/> (дата обращения: 20.01.2019).

⁴ В начале XX в. был предпринят целый ряд значительных исследований по данному вопросу такими авторами, как: Вернадский В. Г., Шершеневич Г. Ф., Петражицкий Л. И., Ильин И. А., Трубецкой Е. Н., Чичерин Б. Н., Алексеев Н. Н., Новгородцев П. И. и др.

⁵ *Новгородцев П. И.* Введение в философию права. Кризис современного правосознания. М.: Наука, 1996. С. 18.

⁶ *Новгородцев П. И.* Указ. соч. С. 112.

- ⁷ Гойман В. И. Правовой нигилизм: пути преодоления // Сов. юстиция. 1990. № 9. С. 3–5; Туманов В. И. О правовом нигилизме // Гос-во и право, 1989. № 10. С. 20–27.
- ⁸ Гойман-Калинский И. В., Иванец Г. И., Червонюк В. И. Элементарные начала общей теории права. М., 2003. С. 522–523.
- ⁹ Общая теория права: курс лекций / под ред. В. К. Бабаева. Н. Новгород, 1993. С. 14.
- ¹⁰ Теория государства и права / В. В. Лазарев, С. В. Липень. М.: Юрайт, 2010. С. 401.
- ¹¹ Невважай И. Д. Типы правовой культуры и формы правосознания // Правоведение. 2000. № 2. С. 27.
- ¹² Ильин И. А. О сущности правосознания // Собр. соч. Т. 1. М., 1993. С. 78–80.
- ¹³ Ильин И. А. Указ. соч. С. 156.
- ¹⁴ Строгович М. С. Основные вопросы советской социалистической законности. М.: Наука, 1966. С. 4.
- ¹⁵ Лукашева Е. А. Социалистическое правосознание и законность. М., 1973. С. 95.
- ¹⁶ Лукашева Е. А. Указ. раб. С. 295.
- ¹⁷ Здоров А. А. Государственный капитализм и модернизация Советского Союза: марксистский анализ советского общества. М.: КомКнига, 2007. 157 с.
- ¹⁸ Матузов Н. И. Правовой нигилизм и правовой идеализм // Теория государства и права: учебник. М., 2007. С. 683.
- ¹⁹ Четуркова Е. И., Гнатышин И. Ю. Указ. раб.
- ²⁰ Верховный суд подвел итоги работы судов за 2017 год. URL: <https://pravo.ru/story/200608/> (дата обращения: 11.01.2019).
- ²¹ Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан (утв. Президентом РФ 28.04.2011 № Пр-1168). Пункт 7: «Государство создает условия, обеспечивающие развитие правовой грамотности и правосознания граждан, их осведомленность о характере, способах и пределах осуществления и защиты их прав, охраняемых законом интересов в административном и судебном порядке, а также доступ граждан к квалифицированной юридической помощи» // СПС «Консультант плюс» (дата обращения: 11.01.2019).
- ²² Есть положительный опыт проведения мероприятий по повышению уровня правовой грамотности и правового воспитания в ряде образовательных учреждений.
- ²³ Зорькин В. Д. Право в условиях глобальных перемен. М.: Норма, 2013. С. 8 и след.
- ²⁴ Кирдяшова Е. В. Совершенствование законодательства и развитие права // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. 2018. 10 (50). С. 121.
- ²⁵ Рукавишников Д. В. Деформированное правосознание сотрудников полиции в призме судебной практики // В сборнике: Российская полиция: три века служения отечеству. материалы юбилейной международной научной конференции, посвященной 300-летию российской полиции / под ред. Н. С. Нижник. 2018. С. 1644–1647.
- ²⁶ Тагиров З. И. Правоохранительная деятельность будущего: контраргументы и предложения к Стратегии развития России 2018–2024 (подготовленной АНО «Центр стратегических разработок») // Летняя школа молодых ученых – 2018: сб. материалов междунар. науч.-практ. конф. М.: Академия управления МВД России, 2018. С. 367–374. URL: <http://digital-economy.ru/retsenzii/setevaya-pravookhranitel'naya-deyatelnost-budushchego> (дата обращения: 03.01.2019).
- ²⁷ Качественные критерии – общие критерии оценки процессов реализации полицейской деятельности по месту жительства населения (уместность, эффективность и действенность, влияние и устойчивость); проведение опросов общественного мнения и интервьюирование целевых групп по вопросу эффективности работы полиции и ситуации с безопасностью в жилых районах и мерами ее обеспечения; составление отчетов о внутреннем и общественном контроле над полицейской деятельностью; анализ сообщений в средствах массовой информации и Интернете и т. д. Качественные критерии дополняются количественными показателями уровня раскрываемости преступлений, статистики преступлений.
- ²⁸ Наша служба не ясна и не трудна // Журнал «Коммерсантъ Власть» № 6 от 18.02.2017. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3219813> (дата обращения: 10.01.2019).



А. П. СОЛДАТОВ,

*главный научный сотрудник
научно-исследовательского центра
Академии управления МВД России,
доктор юридических наук, профессор
E-mail: alekpet1@yandex.ru*

Проблемы ответственности органов местного самоуправления перед населением муниципального образования: история и современность

В статье исследуются проблемы ответственности органов местного самоуправления перед населением муниципального образования, связанные с правилами эксплуатации муниципальных объектов транспортной инфраструктуры, а также за нарушения законодательства о безопасности гидротехнических сооружений, не имеющих собственника, экологических норм и правил при обращении с отходами производства и потребления, в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, иных требований, норм и правил, которые указанные органы обязаны выполнять, в силу своего правового положения. По результатам правоприменительной практики автором обосновывается необходимость внесения изменений в действующий закон о местном самоуправлении.

Органы местного самоуправления; объекты транспортной инфраструктуры; гидротехнические сооружения; бесхозные объекты; обеспечение безопасности; право населения на благоприятную окружающую среду; совершенствование закона о местном самоуправлении.

За последний год средства массовой информации регулярно сообщают о происшествиях чрезвычайного характера, связанных с объектами транспортной инфраструктуры. Напомню лишь некоторые из них.

По данным Борисоглебского межрайонного следственного отдела Следственного комитета России, 21.11.2018, около 16 часов, в селе Братки Терновского района Воронежской области произошло обрушение моста. Мост, на одной половине которого проводились ремонтные работы, не выдержал веса двух автомобилей, груженых зерном, что привело к обрушению пролета конструкции и падению в реку больших грузовых машин и строительного крана.

В результате происшествия пострадали водители двух автомобилей и четверо рабочих. Мост через реку был построен еще в 70-е гг. XX в., длина разрушенного участка моста составила 120 м.

По сообщению пресс-службы администрации Приморского края, 25.10.2018 на автомобильной дороге Осиновка – Рудная Пристань во время проезда по мосту груженой фуры обрушился автомобильный мост. В результате происшествия тяжелым грузовиком был зажат легковой автомобиль, двигавшийся в попутном направлении. Погибла молодая женщина-водитель легкового автомобиля и ее трехлетняя дочь. Мост был построен в 1965 г. В результате обрушения конструкции были разрушены 10 двойных опор моста, балка моста, четыре из шести плит проезжей части.

9 октября 2018 г. в г. Свободный Амурской области частично обрушился виадук 1982 г. постройки на главный железнодорожный путь Транссибирской магистрали. Обрушение произошло сразу после прохода по железной дороге тяжелого грузового состава. Обошлось без жертв, пострадал лишь водитель груженого песком самосвала, въехавшего на автомобильный путепровод. По данным, полученным из материалов уголовного дела, два пролета автомобильного путепровода, находящегося на балансе администрации города Свободного, разрушились при движении по нему грузового автомобиля.

Более тяжкие последствия имели место в Краснодарском крае после непогоды в виде непрерывного дождя, обрушившегося в ночь с 24 на 25 октября 2018 г. на несколько предгорных районов, а также на Туапсинский район и частично на город-курорт Сочи.

Было разрушено несколько десятков мостов, с затопленных территорий эвакуировано свыше трехсот жителей, шесть человек погибло. Глава Апшеронского района добровольно ушел в отставку. Почти двое суток движение на федеральной автомобильной дороге А-147 Джубга – Сочи было прервано из-за разрушения моста через реку Макопсе. Продукты питания для жителей г. Сочи стали направлять большегрузным транспортом паромными из г. Новороссийска.

На совещании в администрации г. Сочи по вопросам ликвидации последствий чрезвычайной ситуации в трех районах города (кроме Центрального) была озвучена проблема расчистки русел горных рек (всего их 26) от упавших в них деревьев на территории города. Все водные артерии находятся в федеральной собственности, поэтому город-курорт не имеет права тратить муниципальные бюджетные средства на проведения таких работ. Расчистка русел рек могла бы снизить риски подтоплений муниципальных территорий и обрушения мостов.

Во время сильных дождей уровень воды в горных реках поднимается за считанные минуты. Даже действующая система оповещения населения может оказаться мало эффективной. Пока эта проблема никак не решается. Для ее решения нужны изменения на законодательном уровне, речь идет о полномочиях органов местного самоуправления, закрепленных в Федеральном законе № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ (далее – федеральный закон о местном самоуправлении).

Как показало проведенное исследование правоприменительной практики, в отдельных регионах страны имеет место несоблюдение требований федерального законодательства при содержании искусственных сооружений на автомобильных дорогах общего пользования местного значения. По данным Генеральной прокуратуры Российской Федерации, например в Тамбовской области, такие нарушения имели место почти во всех муниципальных образованиях².

Из общего количества 180 сооружений 85 % не имели технических паспортов. Их осмотры с привлечением специализированных организаций не проводились. Не отвечающие нормативным требованиям обеспечения транспортной безопасности объекты создают угрозу жизни и здоровью граждан, а также предпосылки для возникновения чрезвычайных ситуаций.

Вызывает тревогу и состояние исполнения законодательства о безопасности гидротехнических сооружений, в особенности не имеющих собственника. По сведениям органов Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор), на территории Южного федерального округа функционирует 4 041 гидротехническое сооружение. Значительное их число эксплуатируется с 1950–1960 гг.³ В округе продолжает сохраняться проблема неудовлетворительного состояния бесхозных гидротехнических сооружений. В федеральном округе насчитывается 352 таких сооружений, наибольшее число в Астраханской – 245, в Волгоградской – 64 областях.

Вместе с тем данные учета не отражают реальной ситуации, складывающейся, в т. ч. вследствие бездействия органов местного

самоуправления, в части проведения инвентаризации гидротехнических сооружений, не имеющих собственника, и представления сведений о них в органы Ростехнадзора.

К примеру, по информации Северо-Кавказского управления Ростехнадзора, на территории Республики Адыгея якобы находилось только 2 таких объекта, в то же время при проверке было выявлено 85 гидротехнических сооружений, которые не имели собственника, собственник которых не известен либо от права собственности отказался.

В связи с искажением данных региональные органы власти не выделяют бюджетных средств на обеспечение безопасности таких объектов. Вместе с тем в случае чрезвычайных ситуаций экономические и материальные потери могут значительно превышать те суммы, которые не были запланированы. Вот лишь некоторые примеры.

В Республике Адыгея в мае 2017 г., в результате прорыва дамбы, расположенной на территории Шовгеновского района, пострадало 1 756 человек.

В Ростовской области в феврале 2017 г. в связи с обильными осадками и резким таянием снега произошел перелив воды через гребень плотины руслового пруда «Зазерский», принадлежащего администрации Зазерского сельского поселения Тагинского района, что повлекло подтопление территории, прилегающей к жилым домам граждан. Из материалов расследований стало известно, что основной причиной происшествий явилось ненадлежащее техническое состояние гидротехнических сооружений.

Правовые проблемы защиты населения муниципальных образований от различных видов бесхозных объектов уже не раз освещались в научных изданиях. По сведениям надзорных органов, к примеру, в Республике Мордовия находилось не имеющих законных собственников более 50 гидротехнических сооружений, около двух тыс. артезианских скважин, более 500 скотомогильников. Во многом такая ситуация сложилась из-за нарушения порядка ликвидации юридических лиц – бывших колхозов и совхозов, которым ранее принадлежали эти объекты.

При ликвидации таких юридических лиц судьба объектов оставалась нерешенной. В собственность республики, муниципальных образований они не оформлялись, в порядке правопреемства вновь созданным юридическим лицам не передавались. Не было ни одного случая, когда бы органы местного самоуправления добровольно обратились в регистрационный орган о постановке на учет бесхозной недвижимости, а потом в суд о признании права муниципальной собственности⁴.

Отсутствие инициативы с их стороны тоже понятно. Если бесхозяйные объекты приобретают статус муниципальных, органы государственного контроля и надзора потребуют от них соответствующего финансирования, увеличения расходных обязательств местных бюджетов, в противном случае привлекут должностных лиц органов местного самоуправления к ответственности за ненадлежащее их содержание.

Как показало проведенное исследование, на территории отдельных муниципальных образований Краснодарского края также имеются брошенные нефтяные скважины и другие бесхозные объекты, представляющие повышенную опасность для населения (мосты через горные реки).

На примере Северского района выявлены невыполнения органами местного самоуправления поселенского уровня требований Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» от 30.03.1999 № 52-ФЗ⁵ (станция Смоленская), Федерального закона «Об отходах производства и потребления» от 24.06.1998 № 89-ФЗ⁶ (станция Ильская). Администрация указанного поселения длительное время не принимала мер по реализации своих полномочий в области обращения с бытовыми отходами населения.

В результате бездействия администрации муниципального образования в районе реки Иль и хутора Красного были выявлены многочисленные несанкционированные свалки мусора. Тем самым нарушались права населения на благоприятную окружающую среду, создавалась реальная опасность причинения вреда здоровью граждан.

В вышеуказанном районе зафиксированы многочисленные обращения надзорных органов в суд о защите прав населения и признании бездействия органов местного самоуправления, связанные с нарушениями требований федерального законодательства о пожарной безопасности, безопасности дорожного движения, законодательства о погребении и похоронном деле, бюджетного законодательства и ряда других нормативных актов.

По нашему мнению, сложившаяся ситуация стала результатом «сужения» сферы публично-правовой ответственности органов местного самоуправления, регламентация которой основывается на положениях главы 10 федерального закона о местном самоуправлении. Если обратиться к первой редакции закона о местном самоуправлении от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ, в его тексте существовала отдельная глава 6, имевшая название «Гарантии местного самоуправления»⁷.

Во второй редакции закона о местном самоуправлении от 06.10.2003 указанная глава была упразднена, что значительно ослабило возможности эффективной защиты прав населения муниципальными органами.

ципальных образований. В настоящее время стало очевидным, что редакция ст. 71 действующего федерального закона о местном самоуправлении, регламентирующая ответственность органов местного самоуправления перед населением, не отвечает современным реалиям и потребностям в эффективном воздействии граждан на органы муниципальной власти.

Единственная санкция в этой статье – отзыв депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления – фактически на практике не работает. Нужны более эффективные и конкретные меры ответственности (санкции). По результатам исследования нами подготовлен проект редакции новой статьи с условным номером 71.1 федерального закона о местном самоуправлении.

«Ст. 71.1. Ответственность органов местного самоуправления, главы муниципального образования и главы местной администрации перед населением

1. Население муниципального образования вправе обратиться в суд о досрочном прекращении полномочий органа местного самоуправления, главы муниципального образования и главы местной администрации в случае, если соответствующим судом установлено, что вследствие решений, действий (бездействия) органа местного самоуправления, выборных и иных должностных лиц допущены нарушения законодательства:

- в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения;

- экологических норм и правил при обращении с отходами производства и потребления или иными опасными веществами;

- в области пожарной безопасности и безопасности дорожного движения;

- требований и правил по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций;

- связанного с установлением собственника бесхозных объектов, представляющих повышенную опасность, а также иных требований, норм и правил, которые указанные органы и должностные лица обязаны выполнять в силу своего правового положения (должностных обязанностей).

2. Нарушения законодательства должны причинить вред, материальный ущерб либо нести реальную угрозу для жизни, здоровья населения муниципального образования (гражданам), игнорировать его жизненно важные гражданские права и законные интересы».

В качестве санкций здесь должны быть: отставка должностного лица (досрочное прекращение полномочий муниципального органа

на), отрешение от должности, дисквалификация с запретом занимать должности в органах муниципальной власти на срок до 3-х лет.

Предлагаемые изменения в институте ответственности органов местного самоуправления перед населением направлены на существенное повышение эффективности их практической деятельности, освобождение всей системы местного самоуправления от некомпетентных и случайно попавших в нее должностных лиц.

Одновременно вносимые изменения будут способствовать борьбе с формализмом и бюрократизмом на муниципальном уровне власти и более широкому вовлечению населения в муниципальное управление, послужат дальнейшему развитию демократических начал в конституционном строе Российской Федерации.

¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // СПС «Консультант Плюс».

² Портал правовой статистики Генеральной прокуратуры РФ. URL: http://crimestat.ru/offenses_map (дата обращения: 01.09.2018).

³ Сайт: sevkav.dosnadsor.ru (дата обращения: 01.09.2018).

⁴ *Сергиенко А. А.* Роль прокурора в обеспечении безопасности бесхозных экологических объектов // Российская юстиция. 2007. № 7. С. 24–28.

⁵ О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения: федер. закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ // СПС «Консультант Плюс».

⁶ Об отходах производства и потребления: федер. закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ // СПС «Консультант Плюс».

⁷ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ // СПС «Консультант Плюс».