

Тема 1. Общая характеристика дисциплины «История правоохранительных органов».

Вопросы:

1. Предмет и значение курса, его место в системе учебных дисциплин.
2. Методология курса.
3. Основные задачи курса, особенности его периодизации и структуры.

Литература:

1. Рыбников В.В., Алексушин Г.В. История правоохранительных органов Отечества: Учебное пособие. - Москва: Издательство «Щит-М», 2007.
2. История органов внутренних дел: Курс лекций (специальность 021100 - юриспруденция) /Под общ. ред. В.П. Сальникова. СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России. 2003. 436 с.
3. Мулукаев Р.С. Система органов внутренних дел дореволюционной России. - М.: Академия МВД СССР, 1979.

1. Предмет и значение курса, его место в системе учебных дисциплин университета.

История правоохранительных органов содержит в себе огромный исторический опыт строительства, который является составной частью опыта переустройства нашего общества. Овладение этим опытом является важным условием повышения эффективности деятельности правоохранительных органов в современных условиях.

Курс «История правоохранительных органов» изучается вместе с другими юридическими и историческими науками и дисциплинами, прежде всего - с Историей отечественного государства и права, неотъемлемой составной частью которой он является, а также с Историей Отечества и Историей государства и права зарубежных стран. Это дает возможность установить взаимосвязь и преемственность в развитии правоохранительных органов, их правовых оснований, уяснить их общие черты и характерные отличия на различных исторических этапах, обобщая тем самым свою политическую и правовую культуру.

История правоохранительных органов (так же, как и История Отечественного государства и права) является наукой не только исторической, но и юридической. Такие научные дисциплины принято называть историко-правовыми. Они имеют прямое отношение, как к исторической науке, так и к науке о государстве и праве, а поэтому входят в число основных учебных курсов, изучаемых в Пензенском Государственном Университете, являясь необходимым элементом высшего юридического образования.

История правоохранительных органов находится в тесной связи и с такими науками, как уголовное право, уголовный процесс, административная деятельность правоохранительных органов и рядом других наук.

Предметом истории правоохранительных органов является:

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

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

- характеристика значения исторического опыта как фактора совершенствования деятельности правоохранительных органов в современных условиях.

В ходе изучения дисциплины рассматриваются конкретные экономические, социальные и духовные условия возникновения и развития некоторых государственных структур и правовых институтов, главное внимание при этом уделяется изучению устройства правоохранительных органов, их структуре и функциям, режимам их работы.

Внимание студентов сосредоточивается на изучении конкретных правовых источников, актов и кодексов, определявших организационную структуру, состав и функциональную деятельность правоохранительных органов. При этом анализируются наиболее значимые общие и особенные правовые нормы, их действенность в практике работы правоохранительных органов России.

Среди наиболее важных проблем курса находятся проблемы возникновения и развития регулярной полиции, её различных подразделений, принципы ее деятельности, вопросы полицейского права, опыт взаимодействия подразделений и служб органов милиции и внутренних войск, особенности их работы в чрезвычайных условиях и ряд других.

Усвоение основных закономерностей исторического процесса в области государства и права, мирового и отечественного опыта государственного строительства, правовой деятельности дает возможность правильно оценивать современные процессы, принимать правильные решения в правоохранительной деятельности.

История правоохранительных органов содержит в себе огромный исторический опыт, накопленный многими поколениями работников Министерства внутренних дел, которому в 2002 г. исполнилось 200 лет. В этом опыте содержатся как положительные, так и негативные моменты, которые необходимо учитывать в современных условиях. Овладение таким опытом - залог повышения эффективности работы правоохранительных органов и сегодня, ибо «нельзя двигаться дальше, если прежний опыт не раскрыл нам глаза».

Именно в этом и состоит основное значение курса.

2. Методология курса.

Одним из важнейших условий познания предмета той или иной науки, учебной дисциплины является метод - научный ключ к рассмотрению объективного существа общественных явлений, изучаемых данной наукой, учебной дисциплиной.

Слово «метод» в переводе с древнегреческого буквально означает «путь, направление к чему-либо». Если путь наш правильный, мы сможем достигнуть нашей цели. Если же нет, то вряд ли цель будет достигнута. Отсюда понятна важность правильного выбора методов, приемов и подходов в любой деятельности, в том числе - в изучении Истории правоохранительных органов.

Понимая под методологией совокупность методов, подходов, применяемых в процессе изучения проблем данной научной дисциплины, следует указать на две их основные группы: философские и специально-научные. Среди философских методов познания выделяют, прежде всего, с одной стороны диалектико-материалистический, с другой - религиозно-идеалистический и метафизический методы.

Успешное решение задач, стоящих перед историко-правовыми науками, возможно только на основе подлинно научной методологии. Такой методологией является диалектический материализм, являющийся общефилософской базой для объяснения государственно-правовых явлений и процессов, их всестороннего изучения.

В чем заключается эта методология?

а) Диалектико-материалистический подход к изучению государства и права отвергает их божественный, непознаваемый характер, видит первопричину возникновения и развития государства и права в экономическом базисе, в социально-экономическом строе общества. В то же время он требует учитывать географические, биологические, демографические, личностно-психологические и другие факторы, влияющие на исторический процесс.

б) Диалектический метод требует рассмотрения всех исторических явлений не изолированно, а в органической связи со всеми факторами и условиями, требует их всемерного выявления и анализа.

в) Исторический процесс принимается не как движение по кругу или в рамках замкнутых повторяющихся циклов, а как восходящее, поступательное развитие общества, причем не по прямой линии, а с многочисленными историческими зигзагами, которые бывают обусловлены разнообразными причинами.

г) Коренной закон диалектики - единства и борьбы противоположностей - раскрывает внутренний механизм возникновения и развития конкретных государств, их органов и права. Диалектико-материалистическому методу в истории (историческому материализму) противостоят религиозно-идеалистический и схоластический (догматический) методы. Они исходят из божественного происхождения государства и права, божественной предопределенности всех происходящих в них изменений, требуют рассматривать исторический процесс как движение по кругу, отрицают зависимость развития государства и права от экономического базиса. Диалектико-материалистический метод, составляя основу историко-правовых наук, предполагает использование и других специально-научных методов исследования. Для изучения Истории правоохранительных органов большое значение имеют такие методы и подходы, как конкретно-исторический, сравнительно-правовой и особенно системный. Все они широко используются как учеными, так и студентами, только приступающими к изучению историко-правовых наук и научных дисциплин.

Курс Истории правоохранительных органов строится в полном соответствии с требованиями принципа историзма. Это означает, что все развитие

правоохранительных органов, как дореволюционной России, так и Советского государства рассматривается в тесной неразрывной связи с теми общественными процессами, в которых происходила их деятельность. Конкретизируя приведенное положение применительно к Истории правоохранительных органов России, нужно, прежде всего, указать, что принцип историзма позволяет проследить процесс их зарождения и развития в тесной связи с конкретными явлениями социально-экономического и политического характера, в различные исторические периоды. Например, только при таком подходе можно до конца уяснить причины возникновения в России в эпоху утверждения абсолютной монархии (первая четверть XVIII в.) специального полицейского аппарата - регулярной полиции, явившейся одним из главных инструментов государства в борьбе с преступностью и народными волнениями.

При рассмотрении истории правоохранительных органов дореволюционной России прослеживается важнейшая закономерность развития этих органов, состоящая во всевозрастающем удельном весе их карательных звеньев, особенно полиции, в механизме государства. Для примера можно вспомнить такие факты, как создание третьего отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии и корпуса жандармов в 20-е годы XIX в., организацию охранных отделений в конце XIX - начале XX в., принятие законов, значительно расширявших власть полиции. Все эти факты были неразрывно связаны с социально-экономическими и политическими процессами, протекавшими в стране в указанные исторические периоды, когда кризисы в государстве достигали особенной остроты.

Применение принципа историзма позволяет не только проследить процесс возникновения советских правоохранительных органов, но и глубоко раскрыть их качественно новую природу, организационное построение, связь этих органов с народными массами, содействие трудящихся деятельности правоохранительных органов по обеспечению законности и общественного порядка. Применение принципа историзма при изучении курса дает возможность показать взаимосвязь организационной структуры и основных направлений, форм и методов деятельности правоохранительных органов с конкретно-историческими условиями существования Советского государства.

Таким образом, соблюдение принципа историзма при изучении истории правоохранительных органов - необходимое условие познания роли и значения исторического опыта их деятельности, условие овладения этим опытом с целью постановки его на службу современности.

В связи с большим объемом учебного материала основным учебным методом работы студентов по овладению знаниями является самостоятельная работа по изучению рекомендованной литературы и других источников, в том числе диссертационных исследований, осуществляемая по общим тематическим планам и учебной программе. В учебном процессе большую роль играют также лекции и семинарские занятия, на которых студенты не только пассивно усваивают преподносимый преподавателями материал, но и сами активно участвуют (на семинарах) в обсуждении поставленных вопросов, выясняют наиболее трудные разделы, готовят презентации по интересующим их вопросам и темам.

Учитывая важность курса История правоохранительных органов при подготовке грамотных специалистов для правоохранительных органов, повышения

их правовой культуры, воспитания гордости за выбранную профессию в рамках курса предусмотрено написание реферата по предлагаемой тематике.

В учебном процессе используются возможности проводимых в Университете научных конференций, в которых студенты принимают активное участие путем подготовки выступлений по тем или иным проблемам становления и деятельности правоохранительных органов. Комплексное применение всей совокупности методов изучения Истории правоохранительных органов, позволит обучающимся успешно усвоить программный материал данного курса.

3. Основные задачи курса, особенности его периодизации и структура.

Задачи, стоящие перед курсом истории правоохранительных органов, можно разделить на две группы - задачи общего характера и непосредственные, конкретные задачи.

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

Курс истории правоохранительных органов является специальным курсом, дающим учащимся историко-правовую основу подготовки, подкрепляя знания, полученные ими в результате изучения общественных, управленческих и других дисциплин, историческим опытом развития правоохранительных органов. Таким образом, история правоохранительных органов призвана обеспечить специальную историко-правовую подготовку студентов, составить исторический фундамент их теоретических и практических знаний.

Реформирование правоохранительных органов должно осуществляться на глубокой научной основе путем учета многих факторов политических, экономических, социальных, технических, психологических, правовых. В один ряд с указанными выше факторами следует поставить и исторический фактор, учет опыта прошлого. Взятые в совокупности, они способствуют повышению качественного уровня деятельности правоохранительных органов в современных условиях.

Непосредственными задачами курса являются:

- глубокое овладение обучающимися знаниями о возникновении и развитии правоохранительных органов, выработка объективной оценки их деятельности на различных исторических этапах с учетом конкретных условий;
- рассмотрение места и роли правоохранительных органов в механизме государства;
- приобретение учащимися необходимого для профессионального выполнения служебных обязанностей объема знаний;
- формирование у студентов государственного патриотизма, гордости за свою Родину, и других высоких моральных качеств, необходимых будущим сотрудникам правоохранительных органов;
- расширение у студентов юридического и политического кругозора, содействие формированию и развитию их теоретического мышления и правовой культуры.
- изучение опыта комплектования и обучения, форм и методов деятельности правоохранительных органов дореволюционной России, советского государства и использование всего положительного из этого опыта в практической работе. Причем

речь идет не о простом копировании, а о творческом использовании опыта прошлого в современных условиях.

Для истории особое значение имеет периодизация, то есть способ систематизации исторического материала. Научная периодизация одно из наиболее важных условий правильного построения курса. Периодизация исторической науки может строиться на основе учения об естественноисторическом процессе смены одних общественно-экономических формаций другими, определяемом в конечном счете развитием производительных сил и соответствующих им производственных отношений.

Каждой общественно-экономической формации (кроме первобытнообщинной) соответствует конкретный тип государства. Социально-экономическая и политическая природа данного типа государства решающим образом влияет на сущность аппарата управления, его отдельных звеньев, в том числе и правоохранительных органов. Поэтому периодизация истории правоохранительных органов строится с учетом типа государства (а значит с учетом общественно-экономических формаций).

Как и любая другая, эта периодизация достаточно условна. Но и она дает возможность рассмотреть основные государственные и правовые изменения, а также связанные с этим тенденции в развитии правоохранительных органов.

Периодизация курса «История правоохранительных органов» строится в соответствии с историческим процессом развития нашего государства и, по сути, совпадает с периодизацией Истории Отечественного государства и права.

Вместе с тем в ней необходимо отметить некоторые особенности:

1) правоохранительные органы как таковые начали формироваться с началом зарождения Русского государства, однако большинство государственных структур на первом этапе совмещали как внутренние, так и внешние функции. Специальных (регулярных) государственных и полицейских органов, в современном представлении, тогда не было;

2) формирование специальных правоохранительных органов (приказов) начинается в Московском централизованном государстве с XV века;

3) окончательно регулярная система правоохранительных органов складывается в России в период образования Российской империи, в результате реформ Петра I в начале XVIII века;

4) особенное значение в развитии системы правоохранительных органов Российского государства имело создание в 1802 году Министерства Внутренних Дел, в состав которого вошли как некоторые из уже существовавших, так и вновь созданные организационные структуры.

По структуре курс содержит тринадцать тем и с учетом вышеизложенного делится на две части, в каждой из которых рассматривается история противоположных друг другу по своей социальной сущности систем правоохранительных органов - дореволюционной и советской.

Первая часть посвящена изучению процесса возникновения и развития полиции, пожарной охраны, внутренней и конвойной стражи и тюремных учреждений дореволюционной России, составляющих ядро системы правоохранительных органов, рассмотрению организационной структуры этих учреждений, форм и методов их деятельности на различных исторических этапах. Показана роль полиции и тюремных учреждений в механизме государства как

инструментов защиты привилегированных сословий от народных волнений. Также изучаются особенности деятельности дореволюционных органов в сфере борьбы с уголовной преступностью, исследуются позитивные стороны этой деятельности.

Во второй части курса изучаются закономерности слома царской и создания новой, советской системы правоохранительных органов, рассматриваются основные тенденции их развития, принципы организационного построения, характеризуются формы и методы деятельности правоохранительных органов по охране общественного порядка и борьбе с преступностью на различных исторических этапах существования Советского государства.

В рамках крупных периодов, соответствующих общественно-экономическим формациям, в обеих частях курса предусмотрены более конкретные периоды, выделение которых обусловлено теми или иными социально-экономическими или политическими факторами (изменения в механизме государства, международная и внутренняя обстановка в стране и т.п.).

Установление конкретных периодов имеет большое значение, так как позволяет проследить проблемные моменты в развитии правоохранительных органов внутри общественно-экономической формации. Каждая проблема выделена в самостоятельную тему.

Вопросы для самопроверки:

1. Предмет, цели и задачи дисциплины «История правоохранительных органов».
2. Место дисциплины «История правоохранительных органов» в системе учебных дисциплин.
3. Основные и дополнительные методы изучения дисциплины «История правоохранительных органов».

Тема 2. Государственные учреждения, осуществляющие полицейские и иные правоохранительные функции до утверждения в России абсолютизма (IX-XVII вв.)

Вопросы:

1. Охрана порядка в Киевском государстве и в период феодальной раздробленности.
2. Охрана общественного порядка и борьба с преступностью в российском централизованном государстве (XV-XVII вв.).

Литература:

4. Рыбников В.В., Алексушин Г.В. История правоохранительных органов Отечества: Учебное пособие. - Москва: Издательство «Щит-М», 2007.

Правоохранительные органы - система государственных учреждений и вооруженных частей для охраны общественного порядка, установленного в государстве.

Изучение положительного и отрицательного опыта правоохранительных органов, способного помочь в понимании современного их состояния и перспектив развития.

Одна из важнейших причин поддержания правопорядка в обществе - наличие института собственности, объясняющего: в чьих интересах он осуществляется; на какие средства; каковы его структурные подразделения и их функции.

Цель дисциплины - изучение истории правоохранительных органов в их развитии.

Задачи дисциплины:

- поиск и обработка источников и литературы;
- анализ содержащейся в них информации;
- синтез предмета дисциплины и системы знаний из изученных материалов;

1. Охрана порядка в Киевском государстве и в период феодальной раздробленности.

Институт собственности уже в общинной организации *около середины II тысячелетия до н.э.* привел к тому, что ее члены имели право коллективного распоряжения продуктами хозяйственной деятельности и орудиями их производства. Хозяйственная территория рода также носила общественный характер. Это право нарушали соседи, кочующие племена, бродячие ватаги «лихих людей», уже в те времена остро ставя вопрос защиты от посягательств извне. Организовывали ее по-разному:

Вооруженный отпор военной организации рода. Наличие в тот период института «военной демократии» делало это довольно эффективным. Проводимые раскопки свидетельствуют о том, что на Руси каждый свободный человек пользовался ничем не стесненным правом владения оружием.

Политическое решение (переговоры), когда границы устанавливали на договорных началах и обозначали тотемными (в последующем межевыми) знаками.

Но оба пути требовали надежную защиту родовой собственности при остром дефиците защитников, отнимая время и рабочие руки у хозяйственной деятельности (земледелие, охота и т.д.). Решение этой проблемы и явилось первоосновой правозащитной деятельности.

Исключая кризисные для племени (общины) моменты (вооруженный набег на ее территорию и т.п.), охраняли имущество выделенные люди. Как правило, то были престарелые, но еще крепкие общинники, увечные воины, подростки (отроки), владеющие оружием и способные дать отпор агрессору.

Общественный характер собственности определял цели и механизм правоохранения в интересах общины. Это предопределило структуру охраны права и ее основные функции. Главным звеном в этой системе стала «сторожа»:

- межевые обходчики**, следившие за целостностью границ меж племенами;
- полевые и луговые дозорные** (посты) против потрав и незаконных покосов;
- лесная «сторожа»**, следившая за порубкой леса и не допускавшая браконьерства, бортного воровства (дикого меда), кражи из силков и перевесов;
- вооруженные отроки** (до 10 и более), охранявшие общинное стадо;
- охранная застава** у зерновых вне поселения.

Таким образом, славянская родовая община имела веками отлаженный правоохранительный аппарат, обеспечивая защиту ее коллективной собственности.

На *рубеже VIII—IX вв.* из-за экономических и политических факторов родовая община пала, оставив после себя в числе других правоохранные проблемы. Процесс образования частной собственности причинно обусловил изменение и усиление этих **функций**.

Военная организация восточных славян имела весьма высокий уровень развития для своего времени. Ее основа - вооруженный народ (**тысяча, ополчение**). По решению вече и в зависимости от условий на войну выступали они или дружина (вооруженный, сплоченный, организационно и профессионально обученный отряд от «друг» - спутник на войне) во главе с князем (**военным руководителем**). Не гнушались славяне приглашать в военных целях наемников.

До создания государственности у древних славян в судебной практике доминировал принцип «око за око» (**талион или кровная месть**). Это исключало необходимость в правоохранных органах или пенитенциарной системе, минимум действий осуществляли дружинники. Дружинники с помощниками и слугами от имени князя выполняли правоохранные функции, творили суд и расправу, собирали торговые и судебные пошлины, вели переговоры с другими странами.

Одновременно на территориальную общину возлагалась ответственность за правопорядок и криминогенную обстановку в ее границах.

Однако по мере развития власть все больше концентрировала внимание на земле не только как на подданной территории, но и как на объекте хозяйствования. У князя сложился мобильный аппарат старших дружинников-бояр, служивших князю сперва за право сбора полюдя, вир и продаж, позднее - за право обладания частной собственностью на землю. Вотчина (земли, пожалованные за службу) настойчиво теснила общинное земледелие, вызывая социальные трения и противоречия в обществе.

Все это требовало усиление системы охраны княжеской власти и создание определенной правовой системы.

На стороне боярства были Пространная Правда (не ранее 1113 г. разделяется на Суд Ярослава (ст. 1-52) и Устав Владимира Мономаха (ст. 53-121), затем княжеские Уставные и Судные грамоты.

Т.о. еще один виток перераспределения частной собственности повлиял на развитие правоохранения.

По «Русской правде» «уголовить» - лишить головы, обидеть, разорить (уголовник - обидчик). Розыском преступника обычно занимались потерпевший или его родственники. «Русская Правда» определяла порядок расследования преступлений:

- «закличь» - публичное заявление о совершении преступления на торгу (базарной площади);

- «свод» - поэтапное обнаружение недобросовестного владельца вещи. Человек, у которого нашли украденную вещь, должен был сообщить, где он ее взял, указать продавца или дарителя и т.д., пока не находили вора;

- «гонение следа» - розыск скрывшегося преступника по оставшимся следам, уликам.

Наши предки весьма умело пользовались следами "как первобытным орудием производства дознания". По степени наклона измятой травы, увядания

сорванной ветки, охлаждения затушенного костра определялось время, когда оставлено данное место. По характеру следов составлялся портрет человека.

"Гонение следа" являлось способом коллективной самопомощи соседских общин. Это древнее правило позволяло активно привлекать к розыску большую массу людей и изобличать преступников без участия представителей государственной власти.

Если след приводил на территорию общины, она из-за круговой поруки обязана была найти преступника и выдать его потерпевшему или властям. Если община не могла найти преступника, то должна была указать продолжение следа («отсочать от себя след») или сама выплачивала «виру» (штраф князю за совершенное преступление).

Обычно розыском лица, совершившего правонарушение, и доказыванием его вины занимался пострадавший. Государственные органы главным образом, играли роль арбитра в споре сторон, защищая интересы богатых людей. Однако были и лица, наделенные государством полномочиями вести розыск преступника.

Боярство, заинтересованное в личном имущественном суверенитете, образовало свои системы охраны. По Пространной правде во главе такой стоял **княжеский** или **боярский тиун** (управляющий, в числе прочих следивший за порядком на территории вотчины). Ему подчинялись **огнищане** - исполнители, контролировавшие границы вотчины, объезжая межевые засеки, знаки и знамена. Тиун посылал в их распоряжение **ратайных, лесных и луговых старост** и **сторожей** и строго требовал контроля за их деятельностью.

По мере развития русского феодального общества, усложнения социальных процессов и развития общеуголовной преступности, ускорялся процесс развития органов, выполнявших правоохранительные функции.

С появлением боярских вотчин (земельных владений, передающихся по наследству) князь делегировал часть своих прав землевладельцам. Судом и организацией охраны порядка занимались наместники, посадники. Вотчинники сами осуществляли суд и наказание на своей территории, назначая старост и других должностных лиц. Особенно эта практика распространилась в период политической раздробленности.

Имеются свидетельства о попытке выделения в этот период в особую категорию нарушений порядка в общественных местах. Так, Псковская судная грамота (середина XV в.) выделяет деяния, совершенные в публичном месте - "на рынке или на улице ... на пиру". В ней также впервые было указано на необходимость получить грамоту у князя или посадника, содержащую разрешение на выезд за пределы Псковской земли по своим делам.

2. Охрана общественного порядка и борьба с преступностью в российском централизованном государстве (XV-XVII вв.).

По мере развития феодального общества, обострения классовых противоречий, усложнения всего уклада общественной жизни преступление стало рассматриваться как деяние, нарушавшее интересы государства и установленный

правопорядок. Поэтому роль государственных органов в расследовании уголовных дел существенно возрастает.

В Соборном Уложении 1649 г. впервые в истории русского законодательства четко регламентируется ответственность за нарушение порядка в общественных местах. Слова "безчиние" и "безчинство" применяются к лицам, нарушающим порядок в церкви и на царском дворе.

В XVII в. в условиях роста экономических связей между отдельными районами страны и усиления торговли возникает необходимость в более четкой регламентации торговых отношений и порядка взимания государственных пошлин. Поэтому не случайно в главе IX Соборного Уложения "О мытах и перевозах и о мостах" закрепляются обязанности должностных лиц - целовальников, откупщиков - содержать в порядке мосты и перевозки, осуществлять надзор за безопасностью движения по ним. В Наказе о градском благочинии 1649 г. впервые появляется термин, обозначающий общественный порядок в узком смысле: "благочиние" (благо - добро, чин (несколько значений) - порядок).

Борьба с уголовной преступностью. В XV веке начинает складываться, а в XVI и XVII вв. становится ведущей процессуальная форма, получившая название розыск или сыск (устар. Термин, которым в дореволюционной России обозначались специальные мероприятия не процессуального характера по установлению и обнаружению неизвестных или скрывшихся преступников). Использовались различные методы, в том числе и негласные. Так, царским Указом, изданным в 1695 г., воеводам в городах предписывалось "про воров и разбойников провести тайно всякими мерами". Однако главную роль в розыском деле играла пытка. "А приведут татя ... и того татя пытать", - указывалось в Соборном уложении 1649 г. Признание подследственного, полученное в результате пытки, считалось доказательством его вины и служило основанием для наказания.

Розыскными органами в XV - начале XVI в. были "особые обыщики", посылавшиеся из Москвы в какую-либо местность, которые, как считается учеными, приносили мало пользы и большие убытки населению. Впоследствии они были заменены постоянными полицейскими органами - губными учреждениями, хотя "обыщики" еще долго продолжали существовать. Перед началом розыска обыщики и губные старосты обязаны были произвести повальный обыск - опрос представителей всех социальных групп.

К середине XVI в. в русском праве отчетливо оформился статус "лихого человека", для которого разбой и бандитизм стали профессиональными занятиями. Основной целью профессиональных разбоев, грабежей и убийств было завладение собственностью. Именно к 30-м гг. XVI в. относится известие о масштабной деятельности преступных организаций фальшивомонетчиков во многих городах.

Завоевание национальной независимости Русского государства создало возможность активизации товарно-денежных отношений и внутреннего рынка, в обществе почувствовали "вкус к богатству". Ширилось стремление овладеть собственностью любыми путями, что отражало происходящий перелом в мышлении: известный материальный аскетизм периода идейной сопричастности к борьбе за освобождение сменялся у части населения жадой обогащения. Во всех аспектах решался вопрос о бедности и богатстве в перспективе государственного развития.

Складывалась парадоксальная ситуация: усиление государства противоречило народному благосостоянию. По известному выражению В.О.Ключевского, "государство пухло, а народ хирел". Крестьянский разбой поэтому, безусловно, был формой социального протеста. В исторической литературе массовая преступность часто характеризуется как проявление классовой борьбы крестьянства. Однако необходимо учитывать, что формирование массовой преступности на Руси было связано не только с социально-политическими мотивами, но и с общеуголовными аспектами: профессиональная преступность "лихих" имела всесословный характер. Источники XVI в. содержат сведения о действиях на границах с Литвой разбойных шаек под руководством крупных феодалов, занимающихся грабежами в приграничных районах. Правительства Руси и Литвы не могли влиять на ситуацию и занимались лишь взаимным обвинением - "кто первый начал грабить".

Рост преступности, особенно профессиональной, вызвал губную реформу. В ходе земско-губных преобразований периода малолетства Ивана Грозного (1530-1550-е) произошло усиление карательной функции государства. Были созданы специальные земские и губные избы как органы борьбы с преступностью на местах. Проводимые реформы имели сильную демократическую направленность: рядовое население страны получило возможность реального участия в судебной деятельности и реализации карательной функции.

Поскольку административные органы не были отделены от судебных, то они осуществляли процедуру следствия и суда, которую с полным основанием можно отнести к полицейско-судебным функциям. В XVI в. такие функции выполнялись губными избами, органами местного самоуправления, находившимися в уездах. До губной реформы право вынесения смертных приговоров принадлежало только центральной власти. Эта важнейшая суть перемен однозначно выделена летописями, согласно которым "судить, пытать, казнить" считалось главными прерогативами выборных органов. Губные органы "ведали разбойные и убийственные и татинные дела, про татей и про разбойников сыскивали, и того смотрели и берегли накрепко, чтобы однолично нигде татей и разбойников, разбойничьих станов и приездов не было".

Усиление политики репрессий в ходе губных реформ подтверждается рядом фактов. Судебник 1550 г. утвердил обязательную смертную казнь для "лихих людей" в общегосударственном масштабе. Задачей судебно-полицейских органов того времени было не конкретное выяснение обстоятельств противоправных действий, а установление фактической принадлежности лица к "ведомым лихим". Уставная книга Разбойного приказа признает массовость разбойных шаек и оправдывает обязательную казнь профессиональных преступников невозможностью их тюремного содержания из-за насильственного освобождения собратьями-бандитами.

Центральным органом розыска был Разбойный приказ (1555 – 1701 гг.; с 1682 г. – Разбойный сыскной приказ, 1683 г. – Сыскной приказ, 1687 г. – Приказ сыскных дел), который санкционировал приговоры губных органов, рассматривал "татинные и разбойные" дела на территории всего государства (кроме Москвы и Московского уезда).

Нередко в распоряжение Разбойного приказа направлялись стрельцы "на поимку татей, разбойников и грабителей".

Столица государства - Москва - была выделена из общей системы управления. Еще в XV в. при Иване III в ней учреждается городская "исправа". В начале XVI в. полицейские функции в Москве и Московском уезде осуществлял Земский приказ. Он занимался преследованием разбойников и иных "лихих людей", ведал сбором податей с посадского населения Москвы, наблюдал за порядком и благоустройством в столице. В Москве и других больших городах при этом приказе низшие служащие назывались земскими ярыжками: они носили красное и зеленое или иного особого цвета платье с нашивкою на груди двух букв: "З" и "Я". Основная их деятельность состояла в следующем: когда государь либо его двор в городе "шевствие имели", был крестный ход или иное торжество, то ярыжки, идя впереди с метлами и лопатами, очищали и "просторили" путь. Если же где-то происходили ссора, шум и драка, то они могли беспрепятственно задерживать, брать под стражу и отводить в свой приказ. В этом никто им противиться не смел. В конце XVI в. Земский приказ был объединен со Стрелецким, который стал осуществлять полицейские функции в Москве.

Однако вышеназванных мер оказалось недостаточно, и боярин И.А.Булгаков докладывал в 1555 г., что "по городам и волостям чинятся татьбы великие", а губные старосты бездействуют. Крестьянская война под предводительством Разина и польско-шведская интервенция в начале XVII в. потребовали создания твердой власти на местах. По росписи городов и уездов в 1625 г. известно, что в 146 городах с уездами уже были назначены воеводы. Воевода стал основным звеном местного управления.

Претенденты на место воевод - бояре, дворяне и дети боярские - подавали на имя царя челобитную, в которой просили назначить на воеводство, чтобы "покормиться". Однако официально воевода за свою службу получал поместные денежные оклады. Воевода назначался Разрядным приказом, утверждался царем и Боярской думой и подчинялся тому приказу, в ведении которого находился данный город с уездом. Срок службы воеводы длился один-три года. В большие города назначали нескольких воевод, один из них считался главным. Каждый воевода получал наказ, определявший круг его деятельности: он осуществлял охрану феодальной собственности, боролся с укрывательством беглых, с нарушением казенного интереса (кормчества), со всяким несоблюдением порядка вообще (бой, пожар, мор), ведал городовым и дорожным делом, надзирал за судом губных и земских старост. Административно-полицейский надзор воеводы простирался и на личную жизнь населения. В крупных городах полицейский надзор за населением, укреплениями и караулами осуществлял подчиненный воеводе городничий (бывший городской приказчик).

Наказы, которые получали воеводы из приказов, были мало конкретны: "как пригоже", смотря по "тамошнему делу", "как бог вразумит", что усиливало произвол воевод. Кормление было упразднено, но в действительности оно процветало. Воеводы не довольствовались добровольными приношениями. На протяжении XVII в. из городов, уездов, волостей Русского государства в столицу поступали слезные челобитные от населения на поборы и лихоимство воевод. Особенно этим отличались воеводы далекой Сибири. Почти каждая смена сибирских воевод заканчивалась сыском (следствием) об их злоупотреблениях с привлечением соучастников - дьяков, подьячих. Виновато в таком положении было и само правительство, которое, не имея средств на управление, не только веками не

платило жалования своим чиновникам, но и прямо советовало им "кормиться от дел". В Московской Руси право чиновников набивать себе карманы в какой-то степени регулировалось тем, что они могли занимать должности в провинции только в течение строго определенного срока. Чтобы воеводы, назначенные на хлебные должности в Сибирь, не превосходили некоего (считавшегося разумным) порога вымогательства, правительство выставляло на трактах, ведущих из Сибири к Москве, заставы, которые обыскивали возвращающихся воевод и их семейства и отбирали излишки. Чтобы избежать этого, лукавые воеводы как тати ночные возвращались домой окольными путями.

В рассматриваемый период по уголовным делам производились управа, суд и сыск. Управа состояла в безотлагательном наказании виновных без суда. Суд, означавший состязательный процесс, принимал за доказательства, как и ранее, свидетельские показания, поединок, крестное целование, а сыск или розыск - исключительно пытку. Сущность розыскного процесса в целом заключалась в том, что в лице государственного агента соединялись различные процессуальные функции: обвинителя и судьи, и этот агент противопоставлялся обвиняемому, который служил лишь объектом сыска. Состязательный процесс содержал спор о праве двух равноправных сторон перед третьей - судьей. Розыскной процесс, появившийся вначале исключительно для дел о государственных преступлениях, постепенно распространился и на другие уголовные дела, вытесняя судное производство, которое оставалось для власть имущих, по сути, как привилегия.

Не полагаясь только на своих должностных лиц, правительство поощряло частную инициативу по поимке преступников. Отдельным лицам по их челобитным, выдавались так называемые погонные грамоты, разрешавшие челобитчику отыскивать известного ему вора и задерживать.

В XVII веке продолжали существовать обе формы "самоуправления" - губная и земская. Делами каждого округа (губы) ведал губной староста, его помощниками были целовальники. Последние давали присягу целовали крест, отсюда и название: "а без крестного целования у дел им не быть" (ст.59, Уставной книги). Судопроизводство и делопроизводство по губным делам производилось в губной избе дьяком и подьячими. В ведении губных старост находились тюрьмы с тюремными служителями (целовальниками, сторожами), палачи, а также выборные от населения - сотские и десятские. Губного старосту свободное население округа выбирало из дворян и боярских детей; целовальники выбирались из черносошных крестьян или посадских. Круг деятельности губных органов в XVII в. значительно вырос. Кроме "разбойных", "татийных" дел и "душегубства" в их ведение попали фактически все уголовные дела (поджоги, насилия, сыск беглых и пр.) Их деятельность направлял существовавший с 1550 г. Разбойный приказ, который выступал как центральный орган уголовной полиции. Он санкционировал приговоры губных органов, являлся второй инстанцией для рассмотрения "разбойных и татинных" дел на территории всего государства, кроме Москвы и Московского уезда.

Статья XXI Соборного Уложения 1649 г. подчеркивала самостоятельность губных дел от воевод, однако в действительности губные старосты находились вначале под надзором, а затем в полном подчинении воевод. Воевода сделался прямым начальником губного суда, а губной староста - его помощником.

Земские органы "самоуправления" - земские старосты и целовальники — выбирались черносошными крестьянами и посадскими людьми на сходах в городах, станах, волостях и погостах. Эти органы ведали раскладкой податей между населением, надзирали за тем, чтобы оно не уклонялось от несения тягла. Земские органы осуществляли и некоторые полицейские функции: следили за сохранением спокойствия, соблюдением таможенных сборов и т.п. В полицейском отношении земские органы были полностью подчинены воеводам.

Деятельность органов власти, осуществлявших полицейские функции, регламентировалась в XVII в. Соборным Уложением 1649 г., Указными книгами приказов - Земского, Разбойного, Холопьевого и др., а также отдельными указами царя и Боярской думы. В качестве примера такого законодательного акта в приложении помещен Наказ о градском благочинии 1649 г.

Органы политической полиции. Функции политической полиции до XVII в. осуществляли центральные и местные органы власти. Однако в начале XVII в. политическому сыску придается особое значение. Из общей массы уголовных дел выделяются Дела по политическим преступлениям, которые стали называться "слово и дело государево". Крестьянам запрещалось по уложению 1649 г. жаловаться на своих помещиков, но было из этого правила исключение: оно касалось деяний, направленных против государя и государства. Произнести "слово и дело" про какого-либо человека означало навлечь на него арест и пытки. Зачастую та же участь ждала и доносителя, поскольку власти подозревали, что он не все сказал. "Слово и дело" нередко использовались для сведения личных счетов. Следует подчеркнуть два аспекта такой практики, поскольку они служили предзнаменованием многих черт будущей российской юриспруденции в делах о политических преступлениях. Во-первых, если речь шла об интересах монарха, не проводили никакого различия между преступным намерением и собственно преступлением. Во-вторых, в ту эпоху государство, мало заботясь о преступлениях, совершаемых подданными друг против друга, предусматривало весьма жесткие наказания за преступления, направленные против его интересов.

Царь Алексей Михайлович в начале своего правления имел при себе несколько подъячих из Приказа Большого дворца для личной переписки. Затем штат подъячих был переименован в Приказ тайных дел (1655-1767 гг.), выполнявший роль личной канцелярии царя, т. е. органа, позволявшего ему при решении важнейших государственных дел обходиться без Боярской Думы.

Приказом заведовал тайный дьяк, при котором находилось 5-6 подъячих. К 1767 г. во главе Приказа стояла коллегия (тайный дьяк и дьяки Челобитного и Стрелецкого приказов; число подъячих возросло до 15).

Основной функцией Приказа тайных дел был контроль за деятельностью приказов. Контроль мог носить явный характер и проявляться в затребовании для "ведома" различных дел, сведений, отчетности из других приказов, в проверке приказного делопроизводства при участии царя. Тайный контроль заключался в посылке подъячих приказа с секретным наказом о проверке некоторых послов и воевод, которые "много чинять не к чести своего государя", или воевод, допускавших "много неправд... над ратными людьми". Формой контроля за государственным аппаратом (приказами и воеводами) было также рассмотрение Приказом челобитных, поданных лично царю. После рассмотрения дела по челобитной в Приказе тайный дьяк докладывал о нем царю. По царскому указу

дело, минуя Боярскую Думу, разрешалось в Приказе тайных дел или передавалось для исполнения в один из приказов.

Наиболее важной функцией Приказа тайных дел стал контроль за розыском (следствием) по деяниям, направленным против существующего строя, непосредственно против царя в числе важных было дело патриарха Никона.

И хотя Приказ тайных дел был упразднен в 1676 г., он по праву может считаться родоначальником органов политического сыска в Русском государстве.

XVII век был временем расцвета и падения приказной системы управления. Более 90 центральных бюрократических учреждений - приказов разного значения, функций и величины – отличались пестротой и неопределенностью полномочий. Кроме функций управления, в ведении почти каждого приказа находились определенные территории, налоги с которых поступали на содержание приказа, выполняли они и полицейские функции.

Для расследования политических дел создавались иногда Временные следственные комиссии, которые рассматривали важные государственные вопросы, хотя не обходилось без курьезов. Например, была создана специальная комиссия по делу холопа Сумарокова, который в 1660 г. стрелял из пищали по галкам и угодил в царские хоромы. Был наказан отсечением правой руки и левой ноги.

Вопросы для самопроверки:

4. Предмет, цели и задачи дисциплины «История правоохранительных органов».
5. Охрана общественного порядка в Древнерусском государстве.
6. Полицейские функции Русского государства в период феодальной раздробленности.
7. Специализация полицейских функций на Руси в 16-17 вв.
8. Уголовное право и процесс по «Русской Правде».
9. Судебники 1497 и 1550 гг. о борьбе с преступностью в России.
10. Роль «Опричнины» в охране правопорядка.
11. Соборное Уложение 1649 г. о правоохранительных органах Отечества.
12. Полицейские функции приказов в 17 в.
13. Наказ о градском благочинии 1649 г.

Тема № 3. Создание полиции в России. Развитие полиции, мест лишения свободы, пожарной охраны и военной – охранительной системы в XVIII в.

Вопросы:

1. Изменения в системе государственных органов при Петре 1.
2. Создание полиции в России.
3. Полицейская реформа второй половины 18 века.

Литература:

1. Бергер Х. Реформы Петра Великого: обзор исследований. М., 1985.
2. Ефремова Н.Н. Судостроительство России в 18 - первой половине 19 вв. Историко-правовое исследование. М., 1993.
3. История полиции России. Исторический очерк и основные документы. Учебное пособие. М., 2001.
4. Яковлева Е.И. Развитие исправительно-трудовых учреждений России. - М.: Академия МВД РФ, 1995.

5. Мулукаев Р.С. Система органов внутренних дел дореволюционной России. - М.: Академия МВД СССР, 1979.

1. Изменения в системе государственных органов при Петре 1.

Реформы высших органов власти и управления, прошедшие в первой четверти XVIII в., принято подразделять на три этапа:

1. 1699-1710 гг. - частичные преобразования в системе высших государственных органов, структуре местного самоуправления, военная реформа;
2. 1710-1719 гг. - ликвидация прежних центральных органов власти и управления, создание новой столицы, Сената, проведение первой областной реформы;
3. 1719-1725 гг. - образование новых органов отраслевого управления (коллегий), проведение второй областной реформы, реформы церковного управления, финансово-налоговой системы, создание правовой основы для всех учреждений и нового порядка прохождения службы.

В 1711 г. с образованием Сената прекратились дальнейшие трансформации Боярской думы. Сенат был образован как чрезвычайный орган во время нахождения Петра I в военных походах. По Указу Сенат должен был, основываясь на существующем законодательстве, временно замещать царя.

Превращение Сената в постоянно действующий орган было связано с губернской реформой 1708 г., которая расстроила всю старую систему приказов. Система губерний (первоначально их было восемь) не имела своего центра: Москва фактически перестала быть столицей, Петербург еще не стал ею, старая система центральных органов управления была разрушена. «Консилия министров» собиралась периодически и по случаю. Государева ставка в военных условиях постоянно перемещалась из одного места в другое. В Москве не оставалось учреждения, осуществлявшего контроль за финансами, Ближняя канцелярия не могла справляться с делами центрального государственного управления.

Потребовалось создание органа, в руках которого сосредоточивалось бы все центральное управление и таким органом стал Сенат.

К компетенции Сената относились: судебная и организационно-судебная деятельность, финансовый и налоговый контроль, внешнеторговые и кредитные полномочия.

Преобразование системы государственных органов изменило характер государственной службы и бюрократии. В ходе создания новых управленческих органов появились новые титулы: канцлер, действительный тайный и тайный советники, советники, асессоры и др. Все должности (штатские и придворные) были приравнены к офицерским рангам. Служба становилась профессиональной, а чиновничество - привилегированным сословием.

Централизация государственного аппарата при абсолютизме требовала создания специальных контрольных органов. В начале XVIII в. сложились две контрольные системы - прокурорская (во главе с генерал-прокурором Сената) и фискальная. Уже при формировании Сената в 1711 г. при нем был учрежден фискал. Аналогичные должности устанавливались в губерниях, городах и центральных учреждениях. Вершину пирамиды занял обер-фискал Сената. Более четкая правовая регламентация института была осуществлена в 1714 г. Фискалам вменялось в обязанность доносить о всяких государственных, должностных и иных тяжких

преступлениях и нарушениях законности в учреждениях. В их обязанность входило выступление в суде в качестве обвинителей.

Высшие надзорные функции осуществлял *Сенат*. Верховная власть установила контроль и за самим Сенатом. В 1715 г. при Сенате учреждалась должность *генерального ревизора* («надзирателя указов»), наблюдавшего за деятельностью высшего органа и сообщавшего о всех замечаниях государю.

Апрельским указом 1722 г. надзор за работой в Сенате был возложен на *генерал-прокурора*, который, являясь представителем верховной власти в Сенате, был одновременно начальником сенатской канцелярии. Генерал-прокурор был настоящим «оком *государевым*».

Созданная в первой четверти XVIII в. система контрольных органов, предполагала установление контроля и за высшим контролирующим органом, Сенатом. Такой подход характерен для системы абсолютизма, при которой вне контроля остается лишь одна фигура - абсолютного монарха.

2. Создание полиции в России.

В XVII-XVIII вв. полиция в странах Западной Европы понималась как функция и исполнительный орган государства по внутреннему управлению. Это значение она имела в первой четверти XVIII в. и в России. Здесь полиция первоначально также исполняла функции общегородского (позднее - и местного) управления. Фактически же под полицией всегда понимался регулярный, военизированный, исполнительный орган государственного управления, профессионально охранявший общественный порядок и внутреннюю безопасность. При создании русской полиции не копировался ни один из западноевропейских аналогов.

Основанная Петром I столица должна была стать не только административным центром, но и послужить своеобразным образцом для организации новой жизни, городом, где демонстрировались все нововведения. К одним из таких нововведений относилась образованная в 1715 г. **Главная полицмейстерская канцелярия (ГПК)** как орган управления полицией, которую, по существу, еще предстояло создать.

Формирование полицейских органов активизировалось с учреждением 25 мая 1718 г. должности Санкт-Петербургского генерал-полицмейстера, которому была подчинена ГПК. Первым на эту должность был назначен А.М.Девьер.

Император лично контролировал деятельность Санкт-Петербургского генерал-полицмейстера, взыскивал с него за все беспорядки, замеченные в столице. Бывали случаи, когда Девьер, сопровождая Петра I в поездках по городу, получал от него не только словесные выговоры, но и испытывал на себе воздействие знаменитой императорской дубинки. Полученное от императора «действенное внушение» генерал-полицмейстер передавал своим подчиненным, те, в свою очередь, доносили его до всех полицейских служителей, вплоть до десятских и ночных караульчиков.

По табели о рангах должность генерал-полицмейстера соответствовала пятому классу. Но его положение среди высших должностных чинов определялось, главным образом, личной близостью к Петру I. А.Девьер входил в число лиц, имевших постоянный доступ к императору.

Полицмейстерская канцелярия не имела статуса по закону, так как создавалась при генерал-полицмейстере как исполнительный аппарат.

В 1722 г. в Москве учреждается должность обер-полицмейстера (первым ее получил М.Т.Греков), который подчиняется непосредственно генерал-полицмейстеру.

В силу финансовых трудностей от идеи создания единого централизованного полицейского управления в городах пришлось отказаться. В 1720-1721 гг. учреждались сословные органы городского самоуправления- магистраты. Им и было поручено «добрую полицию учредить и содержать на свой счет», однако этот проект не удался.

Кадры полиции. На службу в полицию, как правило, направлялись в принудительном порядке. Трудности в формировании аппарата были обусловлены нехваткой квалифицированных чиновников, непрестижностью гражданской службы, непопулярностью полицейской службы, нежеланием переезжать в "неудобный" город Петербург.

В 1720 г. в Санкт-Петербургской полиции было 10 офицеров, 20 унтер-офицеров и 160 солдат при постоянном населении около 60 тыс. человек. Примерно столько же было "пришлых" рабочих, привлекаемых для строительства новой столицы.

В полиции наблюдался острый недостаток в персонале. В полицмейстерские канцелярии на временную службу направлялись подьячие из других учреждений. Полицейскую службу несли драгуны, и даже гвардейцы, командируемые в распоряжение полицейского руководства. В полиции служили освободившиеся с каторги и даже "гулящие" люди.

Введение "регулярной" полиции сочеталось с сохранением традиции по привлечению жителей к охране общественного порядка, существовавшей в допетровской Руси. Полиция назначала на каждой улице старосту, "ночных караульщиков", "десятских". Сохранение полицейской повинности для горожан во многом было вынужденной мерой, вызываемой увеличением армии, чиновничьего аппарата, поглощавших значительные денежные средства и ресурсы страны. Горожане, безвозмездно привлекаемые на помощь полиции, весьма неохотно, а часто недобросовестно выполняли возложенные на них обязанности и потому нередко были случаи, когда жертвы воров и разбойников безуспешно призывали на помощь ночных караульщиков.

Если полицейские служители и караульщики были не в состоянии прекратить беспорядок, били в трещотки и кричали "караул". Не пришедших на призыв о помощи ждало наказание наравне со "злодеями". Виновных задерживали и доставляли на съезжий двор или в полицмейстерскую канцелярию.

К сожалению, как и многое из начатых Петром I преобразований, основные положения об организации и развитии полицейских учреждений остались на бумаге, реформа полиции не получила достаточно четкого завершения.

После смерти Петра I власть находилась в руках всесильных фаворитов, от взглядов и интересов которых зависела внутренняя и внешняя политика России. Временщики, не имевшие широкой и твердой национальной и социальной опоры, не думали о перспективе. При них произошло численное увеличение, территориальное расширение, усложнение структуры полицейских органов, но не было завершено определение их организационных форм. Не была принята всеобъемлющая

инструкция (устав) полиции. На нее по-прежнему смотрели как на городское учреждение.

Общее ослабление полиции после смерти Петра I было непродолжительным. "Верховникам", утвердившимся у власти, необходима была стабильная обстановка в столицах. Органы полиции укреплялись, приближались к высшему руководству страной. Главная полицмейстерская канцелярия переходит в непосредственное подчинение Верховного тайного совета. Генерал-полицмейстер получил право личного доклада императрице.

После вступления на престол Анны Иоанновны петербургской полицией руководит Миних. Он же становится полным хозяином в невской столице, но был "не сведущ в делах, которые касались внутреннего управления империей".

В 1731 г. Сенат установил штаты московской полиции. Число съезжих дворов в Москве увеличилось с 8 до 12 - это будущие "части". Каждыми шестью дворами заведовали майоры - промежуточное звено в территориальном управлении городской полицией (майоры стали прообразами частных приставов конца XVIII в.). Персонал съезжих дворов в Москве состоял из 2 офицеров, 2 урядников, 6 солдат, одного барабанщика. Обер-офицеры в полицмейстерскую канцелярию и на съезжие дворы определялись из отставных армейских офицеров, а унтер-офицеры и солдаты временно прикомандировывались от Московского гарнизонного полка или других армейских полков.

Новому генерал-полицмейстеру В.Ф.Салтыкову было поручено возглавить полицию во всем государстве, Петербургская полицмейстерская канцелярия вновь становилась Главной. Была установлена двойная подчиненность: Главная Полицмейстерская канцелярия по вопросам застройки Петербурга подчинялась Кабинету, а по всем прочим вопросам - Сенату.

В 1745 г. должность генерал-полицмейстера по рангу была приравнена к чину генерал-поручика. В Табели о рангах генерал-полицмейстер был перемещен из 5 в 3 класс. Глава центрального полицейского учреждения оказался рангом выше президентов всех коллегий, генерал-полицмейстеры были сенаторами. Они были выведены из подчинения Сената и поступили в полное распоряжение императрицы. Только генерал-полицмейстер мог разбирать преступления и упущения по должности своих подчиненных и вообще он имел право "всех правосудием довольствоваться". В 1759 г. генерал-полицмейстер был полным генералом (2-й класс Табели о рангах). Формально Главная полицмейстерская канцелярия была уравнена с другими коллегиями и по месту в государственном механизме.

С ростом городов и увеличением посадского населения органам общего управления и ратушам, на которые возлагались полицейские обязанности, становилось все труднее бороться с растущей преступностью и неповиновением городского населения. В периферийных городах оставались нерешенными и другие вопросы, которыми в столицах занимались полицмейстерские канцелярии. Попытки создать регулярную полицию в городах, начатые Петром I, осуществились в 1730-е гг.

Императорской резолюцией 23 апреля 1733 г. создавались полицмейстерские конторы в 23 городах: 10 губернских, 11 провинциальных и 2 уездных. Там вводились должности полицмейстера (капитана - в губернских, поручика - в провинциальных городах), одного унтер-офицера, одного капрала и рядовых.

В 1730-е гг. создается ведомственная полиция. По инициативе В.Н.Татищева в 1734 г. в Екатеринбурге для управления горнозаводским населением была создана Контора судных и земских дел, в составе которой в качестве члена присутствия был полицмейстер. Горнозаводская полиция в Екатеринбурге существовала до 1789 г. отдельно от созданной позднее городской полиции.

В 1732 г. в штат петербургской полиции введена должность *обер-полицмейстера*, образована канцелярия, состоявшая из советников, секретаря, роты драгунов для разъездов. В 1746 г. учреждена экспедиция по делам воров и разбойников, Указом 1740 г. регламентировалась патрульная служба в городах, а позже указами 1746 и 1747 гг. были установлены правила поведения в общественных местах. Указом 1750 г. регламентировались методы и приемы борьбы с проституцией и притонами

Компетенция полиции. Компетенция регулярной полиции в середине XVIII столетия претерпела отдельные (в основном, частные) изменения, несмотря на то, что по поводу полномочий полицейских учреждений было издано большое количество нормативных актов.

Полиция проводила переписи городского населения. В ее учреждениях все больше концентрировалось паспортное дело.

В 1735 г. ГПК докладывала, что воровство «умножилось близ самого Петербурга и многих людей грабят и бьют». Для ликвидации пристанища "ворам" Сенат приказал вырубать леса, а для поимки их направить из Военной коллегии и полицмейстерской канцелярии партию драгун и солдат. Для борьбы с воровством в самом городе полиция должна была строго следить, чтобы в домах шуму и драк не было, в кабаках и вольных домах вино, пиво, мед и прочее питье продавали в установленное время (с 9 до 19 часов, с 19 часов кабаки и «вольные» дома закрывались). За нарушение этого правила полиция наказывала и покупателей. Нельзя было ходить ночью без фонарей и группами более 3 человек. Всех (из числа "подлых"), не соблюдавших это правило, караульщики у рогаток и патрули должны были задерживать и доставлять на съезжие дворы. Те же меры применялись в отношении нарушителей общественного порядка - за драки, ссоры, пение песен пьяными.

С ростом городов и увеличением численности населения острее становился вопрос о безопасности движения на улицах. В указах 1730 и 1732 г. отмечалось, что многие "ездят в санях резво и не смирно, и верховые их люди перед ними необыкновенно скачут и, на других наезжая, бьют плетьюми и лошадьми топчут". Лакеев били кошками, а помещиков штрафовали.

Осуществляя традиционный надзор за противопожарной безопасностью, полицейские чиновники требовали устанавливать на крышах домов кадки с водой, запечатывали на лето печи в домах и банях, принуждали домохозяев, живших далеко от водоемов, копать колодцы. В полиции велось следствие по пожарам. На нее же возлагалась обязанность по охране имущества погорельцев, размещению их на временные квартиры.

Расширялся полицейский контроль за торговлей. Борьба с "корчемством" (запрещенным производством и торговлей спиртными напитками, а также табаком) была главной задачей, так как винный откуп давал значительный доход казне. На полицию возлагалась борьба с пьянством, но поскольку питейный сбор был важным

источником доходов правительства, десятки новых кабаков строились и открывались ежегодно.

Полиция следила за ценами на рынке, пресекала спекуляцию. Полицейские чиновники клеймили предназначенное к продаже мясо, следили, чтобы не торговали ядовитыми материалами, контрабандными и неоплаченными пошлиной товарами, изделиями из порченого золота и серебра, отводили места для торговли, контролировала весовые и измерительные приборы.

Значительное место в деятельности полиции занимала борьба с азартными играми. В России они были запрещены еще с XVII в. За соблюдением этого правила устанавливался надзор воевод и объезжих голов. В начале XVIII в. ряд нормативных актов запрещал игры в карты или кости на деньги сначала военным (Военный Устав, Морской Устав), а затем и другим лицам.

3. Полицейская реформа второй половины 18 в.

После ликвидации в 1762 г. Канцелярии тайных розыскных дел функции тайной полиции были возложены на *Тайную экспедицию Сената*. В Москве был образован филиал экспедиции, в ведении главнокомандующего — Тайная экспедиция при Сенатской конторе. Дополнительным источником информации для работы тайной полиции стала введенная в конце 70-х гг. перлюстрация писем на почтамтах.

Главная полицмейстерская канцелярия была передана в непосредственное подчинение Кабинета министров, что увеличило ее значимость.

Для осуществления налоговых и штрафных взысканий учреждались *Доимочная канцелярия* и *Канцелярия конфискации* с Аукционной камерой для продажи конфискованного имущества (действовала до 1780 г.).

Сфера полицейского воздействия охватывала различные нарушения формы городской жизни: нарушение порядка при богослужении, крестном ходе, проявление излишней роскоши, распутство, скорую езду, кулачные бои.

Полиция подвергала цензуре книги и контролировала народные развлечения, чистоту города, рек, воды, съестных продуктов, наблюдала за порядком торговли, санитарным состоянием и проч.

В обязанности полиции входили также организация городской стражи, борьба с бродягами и грабителями, пожарами, нарушителями спокойствия и тайными сборищами. Полиция принимала меры по обеспечению города продуктами питания, для соблюдения правил торговли на рынках, соблюдения мер и весов, правил содержания трактиров и наемных слуг. На полицию возлагались обязанности по контролю за архитектурной планировкой города, организацией праздников и налогообложением.

Руководство полицией возлагалось на губернские власти: губернское правление решало все вопросы о назначении и смещении полицейских должностей, Сенат контролировал полицейское управление в столицах.

Все полицейские чины вписывались в систему Табели о рангах.

По мелким уголовным делам полиция осуществляла суд. В отдельных частях города создавались словесные суды для решения устных жалоб по гражданским делам и для примирительных решений.

Основными нормативными документами, определяющими компетенцию, функции, организацию полиции с конца XVIII в., сохранившими свое значение и в

последующее время, стали "Учреждение для управления губерний Всероссийской империи" (1775) и "Устав благочиния или полицейский" (1782).

По "Учреждению" создавалась уездная полиция. Вместо воеводской канцелярии вводился нижний земский суд. Его возглавлял земский исправник или капитан. На нижний земский суд возлагалась основная полицейская функция - сохранять в уезде "благочиние, добронравие и порядок". Хотя исправник наследовал только часть компетенции воеводы, но там, где были воеводские канцелярии, новые органы создавались быстрее.

Охрана тишины и спокойствия в уездном городе возлагалась на городничего. Он принадлежал к VIII классу (чин сухопутного майора).

По "Уставу благочиния или полицейскому" определялось устройство полицейского аппарата городов, который существовал отдельно от уездного. Во главе полиции стоиц стоял обер-полицмейстер, являвшийся председателем полицейского общегородского учреждения — управы благочиния. Как и все полицейские органы, она проводила предварительное следствие и судила по мелким уголовным делам.

Кроме обер-полицмейстера, в состав управы благочиния входили 2 пристава (уголовных и гражданских дел), а также ратманы - выборные члены от купечества.

В каждом губернском городе управу благочиния возглавлял полицмейстер или обер-комендант. Город, насчитывавший более 4000 дворов, подразделялся на части во главе с частным приставом. Центром части было полицейское учреждение - канцелярия частного пристава, называвшаяся "часть", "частный" или "сьезжий дом". При каждой части находился словесный суд по мелким гражданским тяжбам с упрощенным судопроизводством. Словесный судья выбирался горожанами.

Части делились на кварталы, где полицейский надзор осуществлял квартальный надзиратель и его помощник квартальный поручик.

Частный пристав, который должен был жить в пределах своей служебной части, следил, чтобы не нарушался "Закон божий", уголовные преступления не оставались без наказания, чтобы в его части ничего не предпринималось против Ее Императорского Величества, сохранялись мир и тишина между гражданами. Если он отсутствовал в части в течение хотя бы 2 часов, исполнение своих служебных обязанностей должен был поручить соседнему частному приставу. При служебных передвижениях его сопровождали 2 сержанта. Жить должен был в пределах своей служебной части, его дом быть открытым днем и ночью, чтобы всякое время он мог выслушивать жалобы, донесения, а также стражу преступников. Ежедневно в 7 часов утра квартальные надзиратели и поручики сообщали ему о происшествиях. Квартальный надзиратель мирил ссорившихся, докладывал о серьезных правонарушениях, присутствовал на заседаниях Управы благочиния, если речь шла о его квартале, определял вознаграждение стражникам, перекрывал на ночь (с 22 ч. до 5 ч.) улицы рогатками, заботился, чтобы на улицах горели костры для обогрева бездомных.

Устав благочиния перечислял ряд правонарушений и санкций, относящихся к ведению полицейских органов:

- 1) действия, связанные с непослушанием законам или решениям полицейских властей;
- 2) действия, направленные против православной веры и богослужения;

- 3) действия, нарушающие общественный порядок, охраняемый полицией;
- 4) действия, нарушающие нормы благочиния (пьянство, азартные игры, брань, непотребное поведение, самовольная застройка, недозволенные представления);
- действия, нарушающие порядок управления или суда (взяточничество);
- б) преступления против личности, имущества, порядка и др.

Полиция могла применять санкции только за некоторые правонарушения из перечисленных сфер: ведение споров против православия, несоблюдение воскресных и праздничных дней, передвижение без паспорта, нарушение правил маклерского посредничества, неразрешенное ношение оружия, нарушение таможенных правил и некоторые имущественные преступления. В большинстве других случаев полиция ограничивалась проведением предварительного следствия и передачей материала и судебные инстанции.

Наказания, применяемые полицией, были следующими: штраф, запрещение определенной деятельности, порицание, арест на несколько (суток, заключение в работный дом.).

Устав благочиния фактически сформировал новую отрасль права — полицейское право.

Вопросы для самоконтроля :

1. Губернские реформы (1708-1715 гг., 1719 г.)
2. Петр 1-организатор регулярной полиции в России.
3. Создание и организация работы Сената в XVIII в.
4. Создание контрольных органов в 1 четверти XVIII в.
5. Создание системы государственной службы при Петре 1.
6. А.М. Дивьер -первый генерал-полицмейстер России.
7. Губернская реформа 1775 г.
8. Судебная реформа 1775 г.
9. Устав благочиния или полицейский 1782 г.
10. Развитие полиции во второй половине XVIII в.
11. Создание пожарной охраны в XVIII в.
12. Развитие мест лишения свободы и военно-охранительной системы в XVIII в.

Тема № 4. Создание МВД России. Органы внутренних дел с XIX в. по октябрь 1917 г.

Вопросы:

1. Особенности развития органов внутренних дел в первой половине XIX в.
2. Реформирование органов внутренних дел во второй половине XIX века.
3. Полицейская система в конце XIX - начале XX века.

Литература:

- 1.История полиции России. Исторический очерк и основные документы. Учебное пособие. М., 2001.
- 2.Мулукаев Р.С. Система органов внутренних дел дореволюционной России. - М.: Академия МВД СССР, 1979.

1. Особенности развития органов внутренних дел в первой половине XIX в.

С воцарением в 1801 г. императора Александра I в России предпринимаются попытки совершенствования государственного аппарата, системы управления, что выразилось в создании министерств, Государственного Совета, частичной реализации реформ М.М.Сперанского. Созданная в это время система высших и центральных государственных органов просуществовала с незначительными изменениями до 1906 г., когда была учреждена Государственная Дума, преобразован Государственный Совет и приняты "Основные законы Российской империи", ставшие, по существу, первой Конституцией России.

8 сентября 1802 г. было образовано 8 министерств, в их числе Министерство внутренних дел, которое, наряду с другими функциями (дела сословий, городское и земское хозяйство, пожарная и продовольственная часть, врачебная часть), возглавляло деятельность местных административных и полицейских учреждений. Структура МВД и направления его деятельности постоянно изменялись, уточнялись, неизменным было одно: этот орган, с одной стороны, занимался благоустроительными делами, а с другой - зорко следил за состоянием правопорядка в стране.

В нем первоначально было образовано 4 основных структурных подразделения, так называемых экспедиций. В компетенцию *первой* входило заведование делами народного продовольствия и соляной части, *второй* — управление полицией, *третья* экспедиция — государственного хозяйства — занималась вопросами "усовершенствования земледелия", управляла государственными фабриками и заводами, добычей торфа, каменного угля, обеспечивала переселение крестьян на новые земли, следила за состоянием дорог. В 1806 г. обе эти экспедиции были объединены. *Четвертая* экспедиция называлась "экспедицией общественного призрения", В ее ведении были больницы, "богоугодные заведения", содержание тюрем.

Вторая экспедиция называлась "Экспедиция спокойствия и благочиния" и состояла из 2 отделений. На первое отделение возлагались сбор сведений о происшествиях, предотвращении "ложных слухов", руководство сельской полицией, которая наблюдала "за повиновением крестьян законной власти". Второе отделение руководило городской полицией и пожарными командами, в него также направлялись жалобы на полицию.

Первым министром внутренних дел был назначен граф Виктор Павлович Кочубей, крупнейший государственный деятель России первой половины XIX в. Министр по штату 1802 г. получал 12 000 руб. столовых и 5000 руб. квартирных. Пользуясь доверием императора, Кочубей решительно и быстро решал вопросы развития Министерства, полицейской системы. Так, в 1803 г. впервые в городские сметы были внесены статьи на содержание полиции, "на жалование по штату, на провиант и обмундирование, на фураж, содержание пожарного инвентаря, на дрова и свечи". Ранее полиция сама на себя собирала налоги с жителей.

В 1804 г. МВД начинает издавать первый в истории страны официальный периодический журнал - "Санкт-Петербургский журнал", где публиковались отчеты министра внутренних дел о вверенном ему ведомстве. С 1809 по 1819 гг. МВД издавало газету "Северная пчела".

В 1810 г. создается Государственный Совет и почти одновременно издается манифест "О разделении государственных дел по министерствам", который предусматривал создание специального Министерства полиции.

В задачи Министерство полиции (1811-1819), наряду с борьбой с преступностью, должны были войти проведение рекрутского набора в армию, охрана государственных запасов продовольствия, таможенный контроль, содержание и трудоустройство осужденных, обеспечение исправности и безопасности дорог. Министерство полиции должно было также осуществлять явный и тайный надзор за иностранцами в России. Первым министром полиции был назначен генерал-адъютант императора А.Д.Балашов, который с начала войны 1812 г. выполнял особо важные поручения царя. Исполняющим обязанности, а фактически министром полиции до 1819 г. был С.К.Вязмитинов, в прошлом - первый военный министр страны.

Общественное мнение с неудовольствием восприняло образование Министерства полиции. К тому же, считалось, что Сперанский перенес в Россию опыт Франции, а в эти годы для российского общества характерны серьезные антифранцузские настроения. Учреждение Министерства полиции не упростило взаимодействие местных органов, как задумывалось, а, наоборот, усложнило.. Бывший министр внутренних дел Кочубей, вновь назначенный на этот пост в 1819 г., обосновал перед царем целесообразность ликвидации непопулярного Министерства. Проведенные по распоряжению императора ревизии полицейских учреждений выявили массу недостатков (например, в острогах арестанты изготавливали фальшивые ассигнации).

Деятельность органов полиции. Создание Министерства внутренних дел как центрального органа управления полицией не могло не сказаться на организации и деятельности местных полицейских учреждений. В 1802 г. на основании материалов, подготовленных МВД, был издан Указ "О средствах к исправлению полиции в городах", который наряду с "Уставом благочиния" стал основным нормативным актом, определяющим устройство, функции, компетенцию городских полицейских учреждений в начале XIX в.

В 1816 г. император Александр I посетил ряд губерний и обратил внимание на то, что полиция не всегда хорошо исполняет свои обязанности, особенно по поддержанию порядка на улицах, "обывательских дворах". Последовал указ, обязавший Министерство полиции пересмотреть полицейские штаты городов, подбирать на службу в полицию достойных чиновников, контролировать правильность и целесообразность деления городов на полицейские части и кварталы. Таким образом, в начале XIX в. основное внимание уделялось организационно-штатному укреплению городской полиции. Этим активно занимались Министерство внутренних дел и Министерство полиции. Функции городской полиции, в основном, остались прежними.

МВД приняло меры и по совершенствованию деятельности сельской полиции. В 1804 г. Министерство получило право назначать членов нижнего земского суда и капитан-исправников в случае необходимости без проведения дворянских уездных собраний. Был усилен контроль за капитан-исправниками: они должны были вести специальный журнал, в котором фиксировались все происшествия, отражалась деятельность полиции, регулярно журнал представлялся в губернское правление. Нижнему земскому суду было предоставлено право взаимодействия с другими

полицейскими учреждениями, минуя губернское правление, что было очень важно для повышения оперативности в деятельности.

Кроме городской и сельской полиции, в начале XIX в. существовали ведомственные полицейские органы.

Горная полиция действовала в горнодобывающих районах и на государственных предприятиях. Подчинялась непосредственно управляющему рудником, а на частных предприятиях — представителю государства, бергинспектору. На ряде крупных военных заводов (Тульские оружейные) также создавалась своя полиция, управляемая полицмейстером.

В 1809 г. был создан орган центрального управления путями сообщений - Дирекция водяных и сухопутных коммуникаций. Вся территория страны разделялась на 10 округов, в каждом из которых был свой директор. Полицейские команды дирекции действовали независимо от местной администрации, городской и сельской полиции.

Правительство заботилось о престиже полиции. Повышению авторитета полицейских чинов в XIX в. способствовало распространение на служащих полиции Табели о рангах - основного законоположения, регулировавшего с 1722 г. систему гражданских и военных чинов. Квартальным надзирателям, унтер-офицерам столичной полиции была предоставлена возможность сдать экзамены комиссии, состоящей из руководителей полиции, и получить так называемый первый классный чин, что приводило и к повышению жалования в два раза.

В начале XIX в. для служащих полиции стали издавать подборки нормативных документов, инструкций, относящихся к деятельности полиции. Полицмейстерам, частным приставам вменялось в обязанность обучать своих подчиненных.

Наряду с этим стала развиваться система поощрений и наказаний для служащих полиции. Для офицеров вводились доплата за выслугу лет, воинские пенсии, выдавались деньги на "квартиру и отопление". Одновременно существовала и гауптвахта.

Для нижних чинов полиции, кроме жалования, вводились так называемые "наградные" за усердие в службе и примерное поведение, которые выдавались из штрафных сумм, изымаемых с жителей города за нарушение общественного порядка, санитарных правил, противопожарной безопасности.

Министерство внутренних дел в 1830-1850-е гг. В 30-40-х гг. в Министерстве внутренних дел был проведен ряд организационных мероприятий, направленных на усиление организационно-карательных функций за счет сокращения хозяйственной деятельности.

Скрупулезный учет всего положительного и отрицательного становится характерной чертой деятельности МВД, которое действительно знало все: сюда доставлялись 174 вида донесений, из них одни - по мере надобности, другие в течение трех лет, третьи ежемесячно, четвертые в определенные месяцы. Из них складывались годовые отчеты.

Основным структурным подразделением Министерства внутренних дел был Департамент полиции. В нем служили 50 чиновников.

Контрольные функции МВД во второй четверти XIX в. по отношению к местным полицейским органам были усилены: увеличивается число входящих и исходящих документов. С 1830-х гг. вводится практика командировок для

чиновников департамента. Появляются "чиновники для особых поручений", которые значительную часть времени проводили в командировках. В начале 1840-х гг. чиновниками для особых поручений были выявлены злоупотребления в полициях ряда городов. В 1847 г. провели ревизию в 27 губерниях, и только в трех состоянии полиции было признано удовлетворительным.

Наиболее слабым звеном в системе полицейских органов в первой половине XIX в. была сельская полиция. Крестьяне неохотно выполняли полицейскую повинность (даже объявляли себя староверами, чтобы не служить в полиции), а дворяне неохотно шли на должности капитан-исправника нижнего земского суда.

Министр внутренних дел Д.Н.Блудов подготовил новое "Положение о земской полиции", которое Николай I утвердил 1 июля 1837 г.

В уезде создавались участки - станы, что привело к увеличению числа полицейских. В каждый стан назначался становой пристав.

После восстания 14 декабря 1825 г. и обнаружения истории образования и роста тайных обществ Николай I считал организацию полицейского надзора в стране одним из важнейших государственных дел. 25 июня 1826 г. (в день рождения государя) был издан указ об образовании корпуса жандармов как самостоятельного учреждения с назначением шефом жандармов генерал-адъютаната Бекендорфа. С 3 июля 1826 г. была упразднена особая канцелярия министра внутренних дел, в которой ранее сосредотачивались дела тайной полиции, с передачей всех дел в III отделение Собственной Его Императорского Величества Канцелярии.

При образовании III отделения в него вошли три составных элемента: особая канцелярия МВД, тайная агентура и жандармерия. Последняя и сама по себе была сложным явлением. Отдельный корпус жандармов сложился из жандармского полка, несшего военно-полицейскую службу при войсках, и из жандармских частей корпуса внутренней стражи. Жандармы при войсках впервые появляются в 1815 г.

В круг ведомства III отделения, заслужившего себе впоследствии такую мрачную репутацию, входили следующие дела: 1) все распоряжения и известия «по всем вообще случаям» высшей полиции; 2) сведения о числе существующих в государстве разных сект и расколов; 3) известия по открытиям о фальшивых ассигнациях, монетах, документах и пр.; 4) подробные сведения обо всех людях, состоящих под надзором полиции; 5) высылка и размещение подозрительных и вредных людей; 6) наблюдательное и хозяйственное заведование местами заключения, где находились государственные преступники; 7) все постановления и распоряжения об иностранцах; 8) статистические сведения о происшествиях, касающихся полиции.

Само по себе III отделение было невелико - первоначально численный состав был определен в 16 человек, которые должны были обслуживать 4 экспедиции, затем — пять.

На местах делами политической полиции ведали местные жандармские управления. Вся страна была разделена на несколько (сначала 5, потом 8) жандармских округов. Округа распадались на отделения, в каждом из которых обычно значилось 2-3 губернии, начальниками назначались жандармские штаб-офицеры.

Полицейское наблюдение было поставлено довольно примитивно. Никакой "внутренней" агентуры, дававшей впоследствии столько ценных для охраны сведений, не существовало. Данные "наружного наблюдения", перлюстрация писем

и материалы, получаемые при обысках раскаивавшихся, - вот чем располагало III отделение. Постоянные агенты, слонявшиеся по рынкам и трактирам и редко-редко проникавшие в приличное общество, могли поставлять только материалы "слухов и толков". На 90 % они оказывались ложными. Сравнительно слабо был организован и внутренний справочный материал.

Чтобы влиять на правительство «запугать» государя, жандармы часто выдумывали "заговоры", но при ближайшем рассмотрении эти государственные преступления оказывались блефом.

Кроме борьбы с крамолой, жандармы должны были бороться с бюрократизмом. Надо отдать им должное, в своей критике высокопоставленных чиновников они были довольно резки.

Политические дела, настоящие или мнимые, были не так часты в жандармской практике. Между тем без дела жандармы не сидели. III отделение получало огромное количество доносов, и по каждому проводилось расследование. Особенно опекали жандармы нравственность и семейный мир населения.

2. Реформирование органов внутренних дел во второй половине XIX века

Причины и общие направления реформирования общей полиции

В 1860-70-е гг. в России были проведены крупнейшие реформы, коснувшиеся практически всех сторон государственной жизни: уничтожено крепостное право и изменены поземельные отношения, введено местное самоуправление, создана новая судебная система, коренным образом реформирована армия.

Предпринятые реформы, прежде всего крестьянская реформа, повлекли изменения в характере и содержании деятельности полиции. Не случайно полицейская реформа проводилась сразу после крестьянской, а начинать ее было решено снизу - в уезде. 25 декабря 1862 г. приняты "Временные правила об устройстве полиции в городах и уездах губерний".

Вышеупомянутые правила объявлялись временными, призванными "поправить строй уездной полиции до совершения полной реформы полицейского управления". Существенные черты этого временного полицейского устройства заключались в следующем. До 25 декабря 1862 г. земская полиция всюду была разъединена с городской: первой был подведомственен уезд, второй - уездный город. Теперь же создавались уездные полицейские управления, деятельность которых распространялась и на город и на уезд (кроме крупных и губернских городов).

Уездное полицейское управление составляли: уездный исправник, помощник исправника, общее присутствие уездного полицейского управления.

Присутствие, в которое, кроме уездного исправника и его помощника, входили и заседатели от дворян и сельских обывателей, заменило собой нижний земский суд. На уездного исправника возлагалось и множество административных функций, поскольку он рассматривался как представитель губернатора в уезде. Кроме организации охраны общественного порядка и борьбы с преступностью, он, как и другие полицейские чиновники, обладал обширными полномочиями по управлению городом: руководство почтой, технический надзор за частными и общественными зданиями и т.д.

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

Подведомственными полицейскому управлению исполнительными чиновниками полиции были: в уездах - становые приставы, а в городах, посадах и местечках - городские приставы, их помощники и полицейские надзиратели. К нижним чинам полиции относились сотские, в заведовании которых находились определенные участки стана, называемые сотнями, десятские - в селениях, полицейские служители городских полицейских команд. Сверх того, при полицейских управлениях состояли рассыльные и в некоторых губерниях - конная стража.

Дальнейшая реформа уездной (сельской) общей полиции заключалась во введении в 1864 г. Положения о земских учреждениях, в силу которого от уездной полиции отошли хозяйственно-распорядительные дела, остались только административно-полицейские дела.

В 1867 г. изменена была форма обмундирования и вооружения полиции.

В 1878 г. была введена новая полицейская *должность урядника*, ставшего непосредственным помощником станового (участкового) пристава. Полицейский урядник был как бы промежуточным звеном между становым приставом, назначавшимся, как правило, из дворян, имевших опыт службы и определенный уровень образования, и сотскими - крестьянами, избиравшимися для несения полицейской повинности в своем селе или деревне.

Временное положение о полицейских урядниках от 9 июня 1878 г. ввело в сельской местности 46 губерний 5000 конных урядников "для усиления средств уездной полиции и в помощь становым приставам, для исполнения полицейских обязанностей, а также для надзора за действиями сотских и десятских на местах и для их руководства".

Урядники должны были определяться в должность уездным исправником из лиц, оказавшихся годными к полицейской службе. Вооружение состояло из шашки драгунского образца. Кроме этого казенного холодного оружия, разрешалось иметь и собственное огнестрельное. Уезды распределялись на уряднические участки. В среднем на уезд приходилось около 11 участков, а на стан - по 4 участка.

С учреждением конно-полицейских урядников было начато противодействие конокрадству — этому бичу сельской местности. В течение года урядники возвратили 757 похищенных лошадей, задержали 511 воров.

Руководство полицией в 1879 г. подготовило специальную справочную книгу для урядников. В ней содержались примеры законных решений ситуаций, с которыми мог встретиться урядник в своей деятельности, образцы различных документов и другие сведения, а также рекомендации морально-этического свойства, как следует добиваться "исполнения закона или полицейского распоряжения твердо и настоятельно, но отнюдь не грубым или обидным образом". Книга вручалась каждому полицейскому уряднику.

На местах стали создаваться разнообразные школы для полицейских урядников. Первая была открыта в Перми в 1880 г. со сроком обучения 3 месяца. Изучали русский язык, "законоведение", уставы, производство дознаний и организацию расследования преступлений.

Объединение общей и политической полиции

Крупнейшая реформа полиции была проведена в России 6 августа 1880 г., когда III отделение Собственной Его Императорского Величества Канцелярии было упразднено, и управление всей полицией империи было сосредоточено в МВД. Причиной этой реформы был глубокий правительственный кризис, вызванный небывалой волной революционного террора.

3. Полицейская система в конце XIX - начале XX века.

Борьба с уголовной преступностью. Всплеск уголовной преступности заставил правительство принять некоторые организационные меры.

В 60-е гг. XIX в. были предприняты некоторые шаги по формированию в системе полицейских органов специального аппарата для борьбы с уголовной преступностью. Впервые такой аппарат создается *в Петербурге, где в 1866 г. была учреждена сыскная полиция*. Первоначально штат Петербургского сыскного отделения был небольшим: начальник отделения, его помощник, 4 чиновника для поручений, 18 полицейских надзирателей, 9 писцов и 4 служителя. Только в 1887 г. штаты петербургской сыскной полиции были увеличены на 102 человека и служащим повысили денежные оклады. Руководил Сыскным отделением с 1866 г. по 1889 г. Иван Дмитриевич Путилин (1830-1893). Начал он полицейскую службу с младшего квартального надзирателя Толкучего рынка, а окончил тайным советником со звездой Анны I степени.

Вслед за Петербургом сыскные отделения при органах полиции начинают создаваться в других крупных городах: к 1906 г. они имелись в Москве, Киеве, Варшаве, Риге, Одессе, Ростове-на-Дону, Баку. Однако единая система уголовного сыска в стране отсутствовала. Кроме того, не были четко регламентированы организация, формы и методы работы сыскных отделений. Только в начале XX в., когда уровень уголовной преступности достиг огромных размеров, царское правительство было вынуждено пойти на создание общегосударственного специального аппарата преследования уголовных преступников.

6 июля 1908 г. издается закон "Об организации сыскной части", согласно которому в составе полицейских управлений губернских и других крупных городов были образованы "сыскные отделения четырех разрядов для производства розыска по делам общеуголовного характера как в городах, так и в уездах". Всего было создано 89 сыскных отделений. Их штаты были небольшими - от 8 до 20 сотрудников, что затрудняло борьбу с преступностью.

В 1908 г. для общего руководства сыскными отделениями в составе Департамента полиции создается восьмое делопроизводство. Закон от 6 июля 1908 г. предусматривал не только подчинение сыскных отделений полицейскому ведомству, но и осуществление контроля за ними прокурорско-судебным аппаратом. Во-первых, это выражалось в том, что начальники сыскных отделений и их помощники назначались и увольнялись по предварительной договоренности между губернатором и прокурором окружного суда, во-вторых, лица прокурорского надзора имели право давать непосредственные поручения чинам сыскных отделений относительно производства розыскных действий.

Закон от 6 июля 1908 г. лишь в общих чертах определял *задачи сыскных отделений* и их организационное устройство. Поэтому 9 августа 1910 г. МВД была издана Инструкция чинам сыскных отделений, которая устанавливала более

конкретные задачи этих отделений - *негласное расследование и производство дознаний "в видах предупреждения, устранения, разоблачения и преследования преступных деяний общеуголовного характера"*, — а также их организационную структуру, однако и ее нормы не отличались четкостью.

Каждое сыскное отделение состояло из столов личного задержания, розысков, наблюдения, а также справочного регистрационного бюро. Оно занималось регистрацией преступников, систематизацией всех сведений о них, выдачей справок о судимости и розыском скрывавшихся лиц.

Работа сотрудников сыскных отделений строилась по принципу специализации (линейному принципу). Выделялись три большие группы преступлений:

- 1) убийства, разбои, грабежи и поджоги;
- 2) кражи и участие в профессиональных воровских организациях (конокрады, взломщики, карманные, магазинные, железнодорожные, хипесные и другие шайки);
- 3) мошенничества, подлоги, обманы, фальшивомонетничество, подделка документов, шулерство, аферизм, контрабанда, продажа женщин в дома терпимости и за границу.

В соответствии с этим личный состав сыскного отделения (где позволяло количество чиновников) распределялся на три группы, а иногда еще и на отделения, которые получали более узкую специализацию.

В некоторых сыскных отделениях создавался четвертый - "летучий отряд" - для постоянных дежурств в театрах, на вокзалах, для обходов, облав на бродяг, несения дневной и ночной патрульной службы на улицах, рынках и т.д.

Самым известным и выдающимся сотрудником уголовного сыска этого времени, поистине русским "Шерлоком Холмсом", как его называли, был Аркадий Францевич Кошко (1867-1928), оставивший интереснейшие воспоминания о службе в полиции. "

Несмотря на начавшуюся первую мировую войну, Департамент полиции приступил к проведению реформы в области уголовного розыска. Она коснулась как личного состава сыскных отделений, так и порядка денежных и статистических отчетностей, регистрации преступников, правил установки неизвестных лиц и циркулярного розыска.

Весь регистрационный материал, находившийся в Центральном бюро (более 200 000 фотографий) и в сыскных отделениях, к 1 января 1915 г. был перерегистрирован по новой, специально выработанной таблице видов (всего 30) преступлений. Изменив и упростив дело регистрации преступников, Департамент полиции приступил к усовершенствованию так называемого циркулярного розыска. Раньше в России практиковался письменный розыск снизу. Начальники сыскных отделений рассылали объявления о розыске того или иного лица (нередко с приложением фотографии) в полицейские органы страны, что требовало больших затрат времени и средств.

Необходимость реформы полиции. На состояние и престиж полицейского корпуса оказывают влияние кадровая политика государства, обусловленная господствующей идеологией, социально-экономическим и иными факторами, понимание в обществе значимости социальной функции, выполняемой органами полиции.

Реорганизация и укрепление полиции требовались и в связи с аграрной реформой, так как "стольпинская" реформа приводила к распаду крестьянской общины, а значит, и к ослаблению социального контроля над деревенскими жителями. В 1910-е гг. сельское общество столкнулось с новым явлением - хулиганством молодежи.

Однако выработка новой стратегии деятельности полиции (т. е. переориентация деятельности полиции от служения государству на охрану безопасности и имущества частных лиц, их прав) возможна была только в условиях изменения политического режима. До тех пор все попытки проведения полицейской реформы, повышения статуса чина полиции были обречены на провал. Рассмотрим конкретные шаги правительства в этой сфере.

Направления полицейской реформы. В 1907 г. в речи во II Государственной Думе П.А.Столыпин заявил о подготовке полицейской реформы.

Ее основные задачи заключались в реорганизации управления полицией, для чего предполагалось: ввести должность помощника (заместителя) губернатора по полиции и упразднить губернские жандармские управления; подготовить новый "Устав полицейский", в котором бы четко, с учетом изменений, произошедших в государственно-правовой сфере, определялись функции, права, обязанности полицейских органов, а также порядок и условия прохождения службы их сотрудников; значительно, почти в 3 раза увеличить жалование полицейским и ввести 10-процентную надбавку к жалованию за каждые пять лет службы в одной должности. Помимо этого, для поднятия престижа полицейской службы и "укрепления служебной устойчивости" ее сотрудников в руководстве МВД ставился вопрос о создании клубов для сотрудников полиции, учреждении судов чести, формировании профессиональной этики. Для решения вопросов ответственности, увольнения полицейских за нарушение этических норм, "неслужебные проступки", намечалось создание специальных присутствий под председательством губернатора. Демократизация общественной жизни, ослабление роли сословных привилегий в формировании корпуса государственных служащих привели к повышению роли образования в карьере чиновника.

Вопросы для самоконтроля:

1. Создание министерства внутренних дел.
2. Министерство полиции.
3. III «охранное» отделение.
4. Организация работы полиции в первой половине 19 века.
5. Причины и общие направления реформирования общей полиции во второй половине 19 века.
6. Реформа политической полиции во второй половине 19 века.
7. Организация работы урядников.
8. Создание сыскных подразделений в России.
9. Направления полицейской реформы П.А.Столыпина.
10. Причины неосуществления Столыпинской реформы.

Тема № 5. Органы юстиции царской России.

Вопросы:

1. Реформа органов юстиции в первой половине 19 в.
2. Судебная реформа 1864 г.
3. Контрреформы органов юстиции.

Литература:

1. Ефремова Н.Н. Министерство юстиции Российской империи. 1802-1917 гг. Историко-правовое исследование. –М., 1983.
2. Немытина М.В. Суд в России вторая половина XIX- начало XX вв. Саратов, 1999.
3. Гернет М.Н. История царской тюрьмы. Т. I - V. - М., 1951-1955.
4. Советская прокуратура. История и современность.- М., 1977.
5. Яковлева Е.И. Развитие исправительно-трудовых учреждений России. - М.: Академия МВД РФ, 1995.

1. Реформа органов юстиции в первой половине 19 в.

После создания новых центральных органов управления, в т.ч. и министерства юстиции, высшим судебным органом государства стал *Сенат*. Все департаменты Сената превратились в высшие апелляционные инстанции для судов губерний.

Координацию работы сенатских департаментов осуществлял генерал-прокурор Сената, ставший одновременно министром юстиции. Число департаментов (во главе каждого стоял обер-прокурор) к середине XIX в. возросло до 127. Первый департамент осуществлял надзор за правительственным аппаратом и проводил обнародование законов. Все остальные департаменты играли роль высших апелляционных судов для определенных губерний страны.

Судебное управление осуществляло образованное в 1802 г. Министерство юстиции. Вся судебная система строилась на сословных началах.

В первой половине XIX в. были упразднены верхний земский суд, губернский магистрат и верхняя расправа. Судами второй инстанции в губерниях стали палаты уголовного и гражданского суда. Палата гражданского суда выполняла также функции нотариата.

Уездный суд был первой инстанцией по незначительным уголовным и гражданским делам всех сословий уезда, кроме городского (горожане судились в ратушах, магистратах, коммерческих и словесных судах).

Прокуратура на местах передавалась в ведение Министерства юстиции.

В волостях, населенных государственными крестьянами, действовали сословные суды — волостные расправы, полицейские и судебные функции которых были подробно регламентированы уставами 1839 г.

С 1808 г. стали образовываться коммерческие суды, рассматривавшие вексельные дела, дела о торговой несостоятельности и проч.

2. Судебная реформа 1864 г.

Структуру дореформенной судебной системы составляли разнообразные исторически сложившиеся органы, делавшие ее сложной и запутанной. Существовали особые суды для дворян, горожан, крестьян, специальные коммерческие, совестные, межевые и иные суды. Судебные функции отправляли и административные органы — губернские правления, органы полиции и др.

Работа по подготовке судебной реформы, начавшаяся в 50-х гг., особенно интенсивно пошла после провозглашения крестьянской реформы. К началу 1861 г. на рассмотрение Государственного совета было представлено (с 1857 по 1861 г.) 14 законопроектов, предлагавших различные изменения в структуре судебной системы и судопроизводства.

В конце 1862 г. в судебные инстанции разослан проект *Основных положений судоустройства*, в котором были сформулированы *новые принципы*: бессословность суда, отмена системы формальных доказательств и определения об «оставлении в подозрении». Ничего, однако, не говорилось о независимости судей.

К новым принципам относились также: идея отделения суда от администрации, установление состязательности, отделение судебной власти от обвинительной, введение присяжных заседателей. Предполагалось, что у присяжных будут изъяты дела о государственных («для сохранения уважения к институту присяжных») и должностных (из-за опасения чрезмерного возвышения судебной власти) преступлениях. Авторы проекта настояли также на выделении института мировых судей из общего порядка судопроизводства, подчеркивая их специфику.

В ноябре 1864 г. были утверждены и вступили в силу основные акты судебной реформы: *Учреждения судебных установлений*. *Устав уголовного судопроизводства*. *Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями*.

Создавались две **судебные системы**: *местные* и *общие суды*. К местным относились: волостные суды, мировые судьи и съезды мировых судей; к общим: окружные суды, учреждаемые для нескольких уездов; судебные (по гражданским и уголовным делам) палаты, распространявшие свою деятельность на несколько губерний или областей; кассационные (по гражданским и уголовным делам) департаменты Сената. Власть этих судов распространялась на все сферы, кроме тех, где действовала юрисдикция духовных, военных, коммерческих, крестьянских и инородческих судов.

Мировые суды. Мировые судьи избирались уездными земскими собраниями и городскими думами. Достаточно высокий имущественный и образовательный ценз практически закрывали доступ на эту должность представителям низших классов. Должность почетного мирового судьи была не оплачиваемой, и занимать ее могли позволить себе только состоятельные люди.

Мировой округ включал, как правило, уезд и входящие в него города. Округ делился на мировые участки, в пределах которых осуществлялась деятельность мировых судей.

Закон определял сферу юрисдикции мировых судей: им были подсудны дела «о менее важных преступлениях и проступках», за которые предусматривались такие санкции, как кратковременный арест (до трех месяцев), заключение в работный дом на срок до года, денежные взыскания на сумму не свыше 300 руб.

В сфере гражданско-правовой на мировых судей возлагалось рассмотрение дел по личным обязательствам и договорам (на сумму до 300 руб.), дел, связанных с

возмещением за ущерб на сумму не свыше 500 руб., исков за оскорбление и обиду и дел об установлении прав на владение.

Общие суды. *Окружные суды* учреждались в расчете на несколько уездов и состояли из председателя и членов. Новым институтом, введенным реформой на уровне первого звена общей судебной системы (окружных судов), были *присяжные заседатели*. На суд присяжных предлагались дела «о преступлениях и проступках, влекущих за собой наказания, соединенные с лишением всех прав состояния, а также всех или некоторых особенных прав и преимуществ».

Присяжным заседателем могло стать лицо в возрасте от 25 до 70 лет, обладающее цензом оседлости (два года). Для выборов присяжных составлялись общие списки, в которые включались: почетные мировые судьи, служащие (кроме профессиональных юристов), все выборные должностные лица, волостные и сельские судьи из крестьян, прочие лица, располагающие недвижимостью или доходом. В списки не могли включаться священники, военные, учителя, прислуга и наемные рабочие.

Общие списки служили основой для составления списков очередных и запасных заседателей на год. За три недели до судебного заседания председатель суда по жребию отбирал 30 очередных и шесть запасных заседателей. В заседании оставалось 12 присяжных. Присяжные заседатели могли быть отведены как подсудимым (12 человек), так и прокурором (шесть человек). Из числа неотведенных избирались 12 присяжных, из них — один старшина.

Председатель суда вручал присяжным письменные вопросы о факте преступления и вине подсудимого, которые оглашались в суде. Вопросы разрешались присяжными по большинству голосов.

При окружных судах учреждался институт следователей, осуществлявших под надзором прокуратуры предварительное расследование преступлений на закрепленных за ними участках. Реформа отделила предварительное следствие от судебного расследования. Расследование делилось на генеральное (предварительное, без предъявления обвинения) и специальное (формальное, с предъявлением обвинения).

Уголовный процесс регламентировался *Уставом уголовного судопроизводства 1864 г.* Отменялась теория формальных доказательств, уставы вводили систему свободной оценки доказательств по внутреннему убеждению судей, закреплялся принцип «беспристрастности» суда.

Процесс распадался на несколько стадий. Предварительное расследование состояло из дознания и предварительного следствия. Дознание осуществлялось полицией, жандармами или администрацией. Цель дознания — установить факт преступления.

Предварительное следствие проводилось судебными следователями, собиравшими материалы для предъявления обвинения. Материалы направлялись прокурору, который мог либо прекратить дело за отсутствием доказательств, либо возбудить его. Во втором случае прокурор составлял обвинительный акт, направлявшийся в суд.

Перед началом судебного рассмотрения суд формировал состав присяжных заседателей, назначал защитника (если этого не делал обвиняемый), определял сроки и место судебного заседания.

Судебное рассмотрение начиналось с судебного следствия (знакомства суда с обстоятельствами дела, проверки доказательств). Затем проходили прения сторон: обвинителем выступал представитель прокуратуры, защитником обвиняемого — адвокат.

По окончании прений следовало краткое заключение председателя суда. В окружном суде в делах с участием присяжных заседателей выносился вердикт. Вид и размеры наказания определяли судьи.

В ходе подготовки и проведения реформы были созданы новые институты *присяжных заседателей* и *судебных следователей*, реорганизована деятельность старых. Изменились функции прокуратуры, а именно: поддержание обвинения в суде, надзор за деятельностью судов, следствием и местами лишения свободы. Как участники судопроизводства, прокуроры наделялись особыми полномочиями, включая права принесения протеста в судах первой инстанции.

После введения Судебных уставов прокуроры продолжали осуществлять "общенадзорные" функции за рамками судопроизводства по целому ряду направлений административно-управленческой деятельности. Ссылка на совмещение постов генерал-прокурора и министра юстиции одним лицом, которое якобы ставит под сомнение автономность и независимость прокурорской системы, несостоятельна. Хотя бы потому, что Основные положения прямо указывали, что «причастность» и правомочия министра юстиции к содержательной надзорной стороне прокурорской деятельности ограничивается лишь организационно-ресурсным обеспечением.

Формирование принципов состязательности в судебном процессе потребовало создать новый специальный институт — *адвокатуру* (присяжных поверенных). Наряду с присяжными поверенными в коллегиях при судах в процессе (по разрешению суда и договоренности одной из сторон) могли участвовать частные поверенные. Руководящим органом коллегии адвокатов стал Совет присяжных поверенных.

В целом становление новой судебной системы встретилось со значительными трудностями. Новые принципы деятельности судов — гласность, состязательность, несменяемость судей, их независимость (пусть относительная) от административных властей — не могли не вызвать подозрительности и противодействия со стороны государственной бюрократии. Первоначально (в апреле 1866 г.) были созданы только два судебных округа (Петербургский и Московский), в остальных районах новые суды создавались в течение долгого времени, постепенно и по частям.

3. Контрреформы органов юстиции.

После покушения народовольцев на императора Александра II, усиливается правительственное наступление на судебную систему, порожденную реформой. В 1881 г. было принято специальное Положение о мерах к ограждению государственного порядка и общественного спокойствия, возратившее и закрепившее все ранее сделанные изъятия из общего судебного порядка.

Согласно этому Положению министру внутренних дел и генерал-губернатору предоставлялось право передавать ряд дел на рассмотрение *военных судов* для решения по законам военного времени.

Отход от провозглашенных принципов судебной реформы начался по двум направлениям сразу. Прежде всего, все чаще стали практиковаться изъятия из общего судебного порядка с передачей дел на рассмотрение специальных и чрезвычайных судов.

С нарастанием реакции в стране, еще в семидесятых годах система *административной репрессии* стала быстро развиваться за счет сокращения числа дел, рассматривавшихся в общих судебных инстанциях.

В 1871 г. дознание по государственным преступлениям было официально поручено Корпусу жандармов. Собранные материалы должны были передаваться министру юстиции, который мог направить их в судебные инстанции или принять меры к решению дела в административном порядке.

В 1872 г. наиболее важные дела по государственным преступлениям были переданы на рассмотрение Особого присутствия Сената с участием сословных представителей.

В 1874 г. из ведения общих судов изъяты дела о «противозаконные сообществах» и участии в них, в 1878 г. — дела о противодействии или сопротивлении властям и покушениях на должностных лиц. Обвиняемые в этих преступлениях предавались военному суду.

В 1877 г. было реорганизовано *Соединенное присутствие* первого (административного) и кассационного департаментов Сената, которому передавались дела о предании суду чинов судебного ведомства. Вновь наметилось соединение административных и судебных функций в одном органе.

В городах вместо мировых судей появились городские судьи, назначаемые министром юстиции.

Второй инстанцией для этих судов стал *уездный съезд*, состоявший из члена уездного окружного суда, одного-двух городских судей и нескольких земских начальников. Съезд возглавлял предводитель уездного дворянства. Таким образом, большинство мест в этих органах оказывалось за государственными должностными лицами.

Кассационной инстанцией для вновь возникшей системы судов стали губернские присутствия под руководством губернатора и в основном состоявшие из государственных чиновников.

Волостные суды, которые уже в ходе самой судебной реформы составляли особое звено судебной системы (специальный порядок судопроизводства, применение телесных наказаний, руководство нормами обычного права), с 1889 г. подпали под непосредственный контроль земских начальников. Последние отбирали кандидатов для волостных судов, осуществляли ревизии, штрафовали и арестовывали без особых формальностей волостных судей.

Апелляционной инстанцией для волостного суда стали уездные съезды, кассационной — губернские присутствия, т.е. органы по своему существу административные.

В мае 1885 г. закон предоставил министру юстиции право надзирать за чинами судебного ведомства, в 1887 г. он получает право устранять гласность судебного разбирательства, в 1889 г. министру юстиции были подчинены городские судьи, а министру внутренних дел — земские начальники.

Весной 1894 г. была намечена программа *пересмотра положений судебной реформы 1864 г.* Предполагалось: изменить правила о судейской несменяемости, упростить судопроизводство, расширить компетенцию единоличных судов, поставить вопрос о целесообразности суда присяжных, пересмотреть правила о кассации и апелляции, преобразовать адвокатуру и улучшить порядок следствия и предания суду.

Административное вмешательство в судопроизводство повлекло за собой отход от одного из важнейших принципов судебной реформы — гласности суда. В 1887 г. провозглашено право суда рассматривать дела при закрытых дверях, в 1891 г. резко сузилась гласность гражданского судопроизводства.

Министерством юстиции в 1891 г. был разработан проект об учреждении в составе Сената *Верховного совестного суда*, который мог пересматривать судебные решения, руководствуясь «началами справедливости и внутренней правды» и не в порядке кассации, а в порядке дореформенной ревизии.

Большая нагрузка ложилась на Третье охранное отделение, деятельность которого была направлена на борьбу с революционным движением, крестьянскими бунтами, беспорядками и т.п. С 1871 г. при отделении создается юрисконсультская часть, позже преобразованная в Судебный отдел Министерства внутренних дел. При отделении в качестве исполнительного органа находился аппарат Корпуса жандармов.

В 1878 г. создано *Особое совещание для изыскания мер к лучшей охране спокойствия и безопасности в империи*. Была разработана широкая программа по усилению полиции, надзору за печатью, университетами и школами.

Политическая напряженность, возникшая в стране (многочисленные террористические акты, конспиративные съезды земских деятелей 1879—1880 гг. и т.п.) вынудила правительство начать выработку мер по урегулированию ситуации. В начале 1880 г. предлагается создать *верховную следственную комиссию* для выяснения обстоятельств антигосударственной деятельности. Ряд генерал-губернаторов предложили ввести *временное диктаториальное управление* с полномочиями верховной власти.

В 1880 г. произошло объединение политической и общей полиции.

В 1883 г. к Департаменту полиции был присоединен Судебный отдел, осуществлявший надзор за политическими делами.

В состав Министерства внутренних дел входило Особое совещание, ведавшее вопросами административной ссылки.

14 августа 1881 г. принято *Распоряжение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия и приведении определенных местностей империи в состояние усиленной охраны*. Репрессивным органам фактически предоставлялись неограниченные полномочия, расширилось толкование политического преступления.

Вопросы для самопроверки:

1. Создание министерства юстиции.
2. Реформа органов юстиции в первой половине 19 в.
3. Работа Сената в 19 в.
4. Судебная реформа 1864 г.
5. Суды присяжных заседателей.

6. Мировые суды.
7. Контрреформы органов юстиции.
8. Система мест заключения в 19 в.
9. Судебная система в начале 1920 в.
10. Уголовное уложение 1903 г.

Тема №6. Создание и становление советской милиции (1917 -1929 гг.).

Вопросы:

1. Создание советской милиции.
2. Деятельность милиции в период НЭПа.

Литература:

1. История советской милиции / Под ред. Н.А.Щелокова. — М., 1977. — Т.1
2. Малыгин А.Я., Борисов А.В., Дугин А.Н., и др. Полиция и милиция России: страницы истории. — М., 1995.
3. Биленко С.В., Максименко Н.П. Этапы развития советской милиции. — М., 1972.
4. Киссис М.П. Основные этапы истории советской милиции. — М., 1965.

1. Создание советской милиции.

В ходе Февральской революции 1917 г. была уничтожена царская полиция. В Петрограде восставшие, подавив сопротивление полиции и жандармерии, захватили здание охранного отделения и подожгли его. Разгромлено и также подожжено было здание Московского охранного отделения.

6 марта 1917 г. Временное правительство издало постановление о ликвидации корпуса жандармов, а 10 марта — об упразднении Департамента полиции. Была провозглашена замена полиции "народной милицией с выборным начальством, подчиненным органам местного самоуправления".

Правовые основы организации и деятельности народной милиции определялись в правительственном постановлении "Об учреждении милиции", во "Временном положении о милиции", изданных 17 апреля 1917 г.

Временное правительство стремилось не допустить существования народной милиции и вооруженных формирований трудящихся. В постановлении оно указало, что милиция должна назначаться государственной администрацией. Поэтому во многих местах были приняты решения об упразднении рабочей милиции.

После Октябрьской революции Вопрос о милиции, созданной Временным правительством, решался неоднозначно. Ее центральные органы прекратили существование вскоре после перехода власти в руки Советов. Вместе с МВД 2 декабря 1917 г. упразднили Главное управление по делам милиции.

На местах все зависело от конкретных обстоятельств. В тех случаях, когда сотрудники органов старой милиции занимали открыто враждебную позицию по отношению к Советской власти, происходила немедленная ликвидация этих органов. Так, в частности, произошло в Петрограде и некоторых других частях страны.

По-другому решался вопрос в тех случаях, когда милиция оставалась лояльной новой власти. В органы милиции направлялись полномочные

представители Советов и военно-революционных комитетов, которые осуществляли реорганизацию аппарата старой милиции. Например, в Москве районные Советы назначили во все участки гражданских комиссаров. Для непосредственного руководства милицией Московский Совет рабочих и солдатских депутатов образовал Совет милиции.

Данное обстоятельство позволяет утверждать, что между милицией Временного правительства и милицией, возникшей после Октября 1917 г., существовала определенная организационная взаимосвязь: первая стала одним из источников второй.

Правовым основанием организации советской милиции стало изданное 28 октября (10 ноября) 1917 г. по уполномочию Совета Народных Комиссаров (СНК) постановление Народного комиссариата внутренних дел (НКВД) "О рабочей милиции". В постановлении говорилось:

"1. Все Советы рабочих и солдатских депутатов учреждают рабочую милицию. 2. Рабочая милиция находится всецело и исключительно в ведении Совета рабочих и солдатских депутатов. 3. Военные и гражданские власти обязаны содействовать вооружению рабочей милиции и снабжению ее техническими силами вплоть до снабжения ее казенным оружием. 4. Настоящий закон вводится в действие по телеграфу".

В первые месяцы Советской власти наиболее распространенной формой вооружения трудящихся стали отряды Красной Гвардии, создавались также охранные дружины, специальные отряды охраны, отряды порядка и т.д. Некоторые руководители НКВД считали, что основной формой организации охраны общественного порядка в стране может быть милиционная повинность, но большого распространения она не получила.

Вскоре стало ясно, что вооруженные формирования народа, построенные не на профессиональной основе, не смогли одновременно выполнять военные функции, эффективно обеспечивать общественный порядок и тем более бороться с преступностью. Встал вопрос о необходимости создания штатных государственных органов охраны общественного порядка.

В марте 1918 г. народный комиссар внутренних дел Г.И.Петровский поставил в СНК вопрос об организации советской милиции на штатных началах.

12 октября 1918 г. НКВД и Народный комиссариат юстиции (НКЮ) РСФСР утвердили Инструкцию об организации советской рабоче-крестьянской милиции. Она закрепляла правовые основы функционирования милиции как штатного государственного органа охраны общественного порядка.

В Инструкции от 12 октября 1918 г. указывалось, что "советская милиция стоит на страже интересов рабочего класса и беднейшего крестьянства. Главной ее особенностью является охрана революционного порядка и гражданской безопасности". Рабоче-крестьянская милиция являлась исполнительным органом центральной власти на местах. В организационном отношении милиция строилась на основе принципа двойного подчинения: ее органы находились в непосредственном ведении местных Советов и подчинялись общему руководству Наркомата внутренних дел. Центральным органом рабоче-крестьянской милиции было Управление милиции, реорганизованное в октябре 1918 г. в Главное управление милиции. Первым заведующим Главмилиции стал А.М.Дижбит.

Основные обязанности, возложенные Инструкцией от 12 октября 1918 г. на милицию, можно разделить на три группы.

1. Охрана советского государственного и общественного строя, обеспечение выполнения предписаний советских законов.

2. Деятельность по поддержанию порядка в общественных местах. При его нарушениях работники милиции были обязаны составлять акты, фиксировать преступления и происшествия, принимать меры по их пресечению.

3. Организация борьбы с преступностью, разработка и проведение оперативно-розыскных мероприятий, непосредственное участие в предварительном расследовании и оказание содействия судебным органам в исполнении приговоров.

В декабре 1918 г. Главное управление милиции разработало и утвердило: Общую инструкцию милиционерам, Инструкцию районным начальникам и их помощникам, Инструкцию старшим и дежурным по району милиционерам, Инструкцию об употреблении оружия.

3 апреля 1919 г. СНК РСФСР издал декрет "О советской рабоче-крестьянской милиции", по которому работники милиции не подлежали призыву в Красную армию, оставались на своих местах и считались прикомандированными к отделам управления исполкомов Советов. В милиции вводилась военная дисциплина, обязательное обучение военному делу.

Согласно названному декрету содержание всех видов милиции принималось на государственный счет. В соответствии с декретом СНК и циркуляром НКВД была произведена перестройка органов милиции по уставам и наставлениям, принятым в Красной Армии.

В условиях военного времени от четкой работы транспорта зависели своевременное получение предприятиями сырья, доставка военной продукции в районы боевых действий.

25 июля 1918 г. СНК принял декрет "Об учреждении речной милиции", но практически строительство речной милиции развернулось после утверждения в апреле 1919 г. Положения о речной советской рабоче-крестьянской милиции. Потом ее функции расширились, и она стала именоваться водной милицией.

21 февраля 1919 г. Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет (ВЦИК) издал постановление "Об организации железнодорожной милиции и железнодорожной охраны". Первоначально управление железнодорожной милицией строилось по территориальному принципу. В составе губернских и уездных органов были созданы отделы, в ведении которых находилась железнодорожная милиция. Вскоре на каждой железной дороге было учреждено линейное управление.

Советское правительство возложило на НКВД охрану фабрик и заводов, подчеркнув необходимость создания **промышленной милиции**. 3 марта 1920 г. в составе Главного управления милиции РСФСР образовали отдел, в губернских управлениях - отделения промышленной милиции, на предприятиях - ее подразделения.

Единая система уголовно-розыскных органов в РСФСР возникла после учреждения в октябре 1918 г. в составе Главмилиции Центрального управления уголовного розыска (Центророзыск) на правах отдела. Имевшиеся до этого в ряде крупных городов страны органы уголовного розыска были децентрализованы и действовали под руководством местных Советов. По существу, произошло создание нового аппарата. Правовой основой строительства советского уголовного розыска

стало Положение об организации отдела уголовного розыска, изданное НКВД РСФСР 5 октября 1918 г., в соответствии с которым органы уголовного розыска учреждались в городах с населением не менее 40-45 тыс. человек "для охраны революционного порядка путем негласного расследования преступлений уголовного характера и борьбы с бандитизмом". При губернских и городских управлениях милиции создавались отделения уголовного розыска.

Опыт строительства милиции, накопленный в первые годы Советской власти, был обобщен и законодательно закреплен в Положении о рабоче-крестьянской милиции от 10 июня 1920 г.

Рабоче-крестьянской милиции как исполнительному органу придавалось значение вооруженных сил особого назначения. Положение от 10 июня 1920 г. обычно считают заключительным моментом в процессе организационного становления советской милиции. Оно закрепило сложившиеся звенья единого аппарата советской милиции (систему): а) городская и уездная; б) промышленная; в) железнодорожная; г) водная ; д) розыскная.

Заканчивая освещение вопроса об организационно-правовых основах деятельности советской милиции первых послереволюционных лет, необходимо остановиться на кадровой проблеме. Формирование кадров проводилось на классовой основе, что было закреплено в основных нормативно-правовых актах. Важнейшие критерии, которым должен был отвечать милиционер: признание Советской власти и наличие активного избирательного права. К руководящему составу предъявлялись особые требования: рекомендация социалистических партий, профсоюзов и Советов. По всей стране произошло практически полное обновление кадров милиции. Увольняли даже лиц, готовых сотрудничать с новой властью в борьбе с уголовной преступностью. В результате, несмотря на переход к штатной милиции, уровень профессионализма кадров милиции был очень низким. Особенно острой эта проблема была для уголовного розыска. В виде исключения в уголовный розыск разрешалось принимать бывших сотрудников сыскных учреждений дореволюционной полиции, если они были незаменимыми специалистами и не участвовали в политическом сыске. Но и здесь выдерживался принцип классового подхода. В марте 1919 г. был установлен порядок, по которому вопрос о приеме старых специалистов решался с согласия исполкомов местных Советов и партийных комитетов. Значительная часть работников милиции была малограмотна или вовсе неграмотна, что было результатом кадровой политики государства. Новые работники милиции, не ценившие право, незнакомые с ним в своей деятельности руководствовались так называемым "революционным правосознанием" и "революционной совестью", а не законностью.

2. Деятельность милиции в период НЭПа.

Происходившие в начале 1920-х гг. процессы заставляли существенно менять систему органов внутренних дел, их компетенцию и организационную структуру. Проявлялась тенденция освобождения НКВД от функций, не связанных с обеспечением правопорядка в стране, и сосредоточения в его ведении функций охраны общественного порядка, борьбы с преступностью, исправления и перевоспитания осужденных.

Был ликвидирован Центробежплан НКВД, изъята в октябре 1924 г. функция приема иностранцев в гражданство РСФСР. А в 1923 г. органы госбезопасности

были выведены из состава НКВД - ОГПУ при СНК. Появились новые функции: утверждение и регистрация обществ и союзов, не преследующих целей извлечения прибылей; выдача разрешений на фотосъемку; регистрация и учет охотничьего ружья; конвойная стража и др.

В 1923 г. в целях экономии средств Организационно-административное управление и Главное управление милиции были объединены в Центральное административное управление (в 2 раза сокращены штаты). ЦАУ состояло из административного отдела, отдела милиции, отдела уголовного розыска, секретариата. На местах в 1925 г. при губернских и уездных облисполкомах были созданы административные отделы, состоявшие из подотделов: общего, милиции, уголовного розыска, инспекции мест заключения.

Все названные изменения в системе и структуре органов внутренних дел нашли отражение в новом Положении о НКВД от 27 марта 1927 г.

В течение довольно продолжительного времени управление внутренними делами составляло исключительную компетенцию союзных республик. Основной формой сотрудничества стали двусторонние договоры. Первое соглашение - между РСФСР и Украиной в 1922 г. После объединения независимых республик в единое государство управление внутренними делами по-прежнему оставалось в республиканской компетенции. Появилась такая форма, как всесоюзные совещания наркомов внутренних дел. Решения совещаний были обязательными. Первое Всесоюзное совещание наркомов внутренних дел союзных республик проходило в Москве 13-16 июля 1924 г.

В 1920-е гг. не утихали споры о НКВД. Вызваны они были, прежде всего, чрезвычайной обширностью круга обязанностей этого ведомства. Орган отраслевого управления (НКВД) занимался не "своим" делом - вопросами советского строительства. От подобной практики необходимо было отказаться. Большинство наркоматов, ведомств и местных исполкомов поддерживало идею его упразднения. Этим вопросом занимались несколько комиссий, предложения, в основном, свелись к тому, чтобы полномочия НКВД разделить между другими ведомствами. Руководство коммунальным хозяйством – передать совнархозам, ИТУ - Наркомату юстиции, милицию и уголовный розыск - Наркомату юстиции или ОГПУ.

Уместно вспомнить о том, что руководство ОГПУ предпринимало реальные шаги в направлении подчинения милиции и уголовного розыска, в некоторых местах такое "оперативное подчинение" начало проводиться. НКВД понадобился год, чтобы добиться отмены подобных решений. Конфликт между НКД и ОГПУ разгорался. В мае 1924 г. заместитель председателя ОГПУ Генрих Ягода подписал совершенно секретный циркуляр, в котором ставился вопрос о передаче в ведение ОГПУ в центре и на местах милиции и уголовного розыска. В июне этого же года нарком внутренних дел РСФСР Александр Белобородов собрал совещание наркомов внутренних дел республик, где затронул и вопрос о взаимоотношениях с ОГПУ, подчеркнув, что передача милиции в ОГПУ не улучшит ее работы, наоборот, приведет к двум отрицательным последствиям: Первое. Национальные условия. В ряде национальных республик население смотрит на милицию как на защитницу своих интересов, как на представителя Советской власти и часто по милиции судит, хороша ли Советская власть. На ГПУ же население смотрит как на карающий орган. Второе. Передача 70-тысячной милицейской армии в ОГПУ сразу привьет милиционерам чувство (присущее работникам ОГПУ) исключительности своих

прав". Совещание единодушно высказалось против ликвидации НКВД. Однако конфликт не был разрешен.

В конце 20-х гг. органы милиции и уголовного розыска были подвергнуты основательной чистке. В 1929 г. под давлением ОГПУ значительные кадровые перестановки произошли в МУРе. На местах же пошли по пути ломки НКВД. В конце 20-х гг. они были упразднены в ряде союзных республик. Когда в конце 1927 г. был снят с должности нарком внутренних дел А.Г.Белобородов, активно противодействовавший передаче милиции в ведение ОГПУ, ситуация ухудшилась.

Новый нарком внутренних дел В.Н.Толмачев был менее заметной фигурой, не имел достаточного авторитета в правительственных сферах, к тому же плохо представлял себе общие проблемы укрепления и развития органов внутренних дел. Так, он настойчиво пропагандировал идею свертывания милиции как штатного государственного органа и введения вместо нее так называемой "милиционной повинности", т. е. возложения охраны общественного порядка на самих трудящихся.

С переходом к нэпу система правоохранительных органов также изменялась. В самом общем виде новые задачи милиции были сформулированы на Первом всероссийском съезде работников милиции, проходившем в марте 1922 г.

Положение о НКВД регламентировало организационное построение милиции в масштабе РСФСР. Во главе всей системы органов милиции находилось Главное управление милиции. Далее шли губернские, уездные управления милиции.

В декабре 1921 г. была ликвидирована промышленная милиция. В результате поисков по инициативе мест была найдена новая форма - ведомственная милиция — в организационном построении которой имелись особенности. Ее подразделения создавались на договорных началах (в форме генеральных соглашений ЦАУ НКВД РСФСР с определенным ведомством и договоров отдельных предприятий с начальниками местной милиции) и содержались за счет средств обслуживаемых объектов. Общее руководство и направление деятельности ведомственной милиции осуществлялось начальником милиции РСФСР. Численность сотрудников ведомственной милиции быстро росла. Так, с 1926 г. по 1929 г. произошло увеличение штатов в 3 раза.

На 1 января 1929 г. в государственной милиции РСФСР насчитывалось 37 800, ведомственной милиции - 37606, уголовном розыске – 4722 сотрудника.

Наряду с ведомственной милицией, с 1926 г. началась организация ведомственного розыска для охраны "от воровства, поджогов, порчи государственного имущества".

В годы нэпа возрос объем работы уголовного розыска. Чтобы улучшить его деятельность, была предпринята попытка усилить централистские начала в руководстве уголовным розыском - в конце 1922 г. он выделился из милиции, было создано Центральное управление уголовного розыска. Разделение функций милиции и уголовного розыска не дало желаемых результатов, поэтому в 1924 г. произошло воссоединение.

Острой была проблема кадров. Нехватка финансовых ресурсов не позволяла обеспечить отбор в милицию людей, отвечающих необходимым требованиям. Привлечение старых специалистов не практиковалось. В 1922 г. разрешался прием бывших чинов полиции и жандармерии, если они восстановлены в правах гражданства. Но вместо этого началась "чистка" из милиции старых специалистов,

хотя общее число их было ничтожным - 1,7% от всего личного состава, причем включая сторожей и пр.

Личный состав был вооружен на 50-55 %, преимущественно винтовками старых образцов. Револьверов не хватало для командирского состава и работников уголовного розыска. Обмундирована милиция была на одну треть, по обуви - от 34 до 6 % в разных местностях, зачастую вместо сапог выдавали лапти.

В 1921-1922 гг. численность милиции сократили на 60 %. Ее содержание было передано на местный бюджет, и материальное положение, и без того незавидное, ухудшилось. Решено было увеличить зарплату за счет сокращения штатов. Существовал большой разрыв между оплатой труда милиционера и других служащих. Кадры уголовного розыска сократились почти в 2 раза. В печати этот процесс приветствовался, так как штаты советской милиции на 40 % меньше штатов царской полиции. На деле произошли перегрузка сотрудников и, как следствие, ухудшение охраны общественного порядка и борьбы с преступностью.

Руководство понимало, что состояние кадров неудовлетворительно и начинать улучшение необходимо с увеличения материального обеспечения, но по существу главным средством стали "партийные" и прочие мобилизации: "рабочих от станка", "крестьян от сохи", чистка личного состава (две большие чистки - в 1922-1923 и в 1929-1930 гг.).

Некоторые меры по улучшению материального положения (разовое повышение оклада, установление шефства над органами милиции и т.п.) не решали проблемы. Внутри органов внутренних дел также пытались решить стимулировали работников, непосредственно занятых охраной общественного порядка и борьбой с преступностью. Передача же милиции в местный бюджет свидетельствует, что власти относились к милиции как к второстепенному, вспомогательному органу.

В это время широко распространилась "штрафная политика". За нарушение постановлений местной власти следовали штрафы, которыми пополнялся местный бюджет. Мало того, что милиция эти штрафы должна была собирать, зачастую ее финансирование ставилось в прямую зависимость от сбора штрафов.

Подсобное положение милиции и уголовного розыска по отношению к органам ОГПУ и прокурорско-следственным органам было закреплено нормативно. Роль и место милиции в системе правоохранительных органов оценивалось весьма низко. На Втором съезде административных работников (апрель 1928 г.) руководители органов милиции разного уровня отмечали: "Милиция - отхожий промысел", милиция - технический исполнитель, милиция - карусель, на которой катаются все, кому не лень", милиция направляется в такие области работы, где больше всего возбуждается недовольство населения.

Из года в год ухудшалась ситуация с кадрами, и, наконец, НКВД вынужден был признать, что масса преступлений милиционеров (растраты, взятки, укрывательство самогонщиков и пр.) совершается в целях создания условий нормального существования. Из такого положения виделось два выхода, связанных с изменением статуса милиции.

1. Предложение ликвидировать милицию, а милиционную службу возложить на само население. Такой подход стали реализовывать — возникли дружины, сельское исполнительство, комиссии, десятидворцы и пр. Он основывался на идеях пролетарской милиции и многовековом опыте общинной организации жизни. Новый нарком Толмачев эту идею отстаивал, но она не прижилась.

2. Организационное объединение с одним из правоохранительных органов - Наркоматом юстиции или ОГПУ.

Таким образом, в 1920-е гг. шел поиск оптимальной структуры милиции, способной самостоятельно решать специфические задачи охраны порядка и борьбы с преступностью: была проведена большая работа по созданию правовой базы ее организации и деятельности. Однако на процесс совершенствования структуры органов охраны общественного порядка оказывала влияние политическая практика. Конечной целью реорганизации структуры и управления милицией под руководством политической полиции - ОГПУ являлось превращение ее в дополнительную силу массового террора.

В годы осуществления новой экономической политики большое значение приобрела административная деятельность милиции. Основные виды этой деятельности - административный надзор, наружная служба, наложение административных взысканий, осуществление разрешительной системы, наблюдение за проведением в жизнь обязательных постановлений исполкомов и других органов Советской власти, взыскание штрафов, наложенных на нарушителей этих постановлений, - получили нормативное оформление и занимали значительное место в работе милиции.

Таким образом, в рассматриваемый период одна из важных функций милиции заключалась в борьбе с преступностью. Охраняя предприятия и учреждения, банки и транспорт, способствуя их нормальной деятельности, милиция тем самым содействовала проведению в жизнь новой экономической политики, в целом стояла на страже классовой политики коммунистической партии.

Вопросы для самопроверки:

1. Охрана общественного порядка в России при Временном правительстве.
2. Создание советской милиции.
3. Создание советского уголовного розыска.
4. Создание специализированных подразделений советской милиции.
5. Органы внутренних дел в годы гражданской войны.
6. Деятельность милиции в годы НЭПа.
7. Участие населения в охране общественного порядка в годы НЭПа.

Тема 7. Органы внутренних дел в 1930 – 1953 гг.

Вопросы:

1. Органы внутренних дел РСФСР и СССР.
2. Органы внутренних дел РСФСР и СССР в предвоенные годы.
3. Организация и развитие в СССР службы по борьбе с пожарами.
4. Деятельность милиции в 1941- 1953 гг.

Литература:

1. История советской милиции / Под ред. Н.А.Щелокова. – М., 1977. – Т.1
2. Малыгин А.Я., Борисов А.В., Дугин А.Н., и др. Полиция и милиция России: страницы истории. — М., 1995.
5. Биленко С.В., Максименко Н.П. Этапы развития советской милиции. — М., 1972.

1. Органы внутренних дел РСФСР и СССР.

В 1930-е гг. была осуществлена централизация органов милиции в масштабе Советского Союза. 1930-е годы были одним из самых сложных и противоречивых периодов развития отечественной государственности. В исторической литературе оценки этого периода достаточно противоречивы. В советский период тридцатые годы рассматривались как эпоха «великих свершений», в последние годы стало модным трактовать этот период лишь как время неслыханных преступлений, а людей, живших в те годы, как бессловесных рабов. Как ни парадоксально, но каждый из этих подходов имеет свои исторические обоснования и даже опирается на факты. Действительно, это время насильственной коллективизации, ужасающего голода 1932-1933 годов, массового террора, унесших миллионы жизней наших соотечественников. Но ведь верно и то, что это было время становления Российского государства как великой индустриальной державы – второй супердержавы мира (каковой она стала после победы в Великой Отечественной войне), главным достоинством которой являлась ее военная мощь. Модернизация проводилась с опорой лишь на собственные, весьма ограниченные ресурсы, без какой-либо поддержки извне, в условиях враждебного окружения и нарастающей военной опасности. Одним из важнейших условий осуществления реальной мобилизации всех материальных и духовных сил народа являлось наличие государственной идеологии, носителем которой стала правящая партия-ВКП(б). Сросшаяся с государством, она стала руководящей и направляющей силой общества, а само государство превратилось в своеобразное «партийное государство».

Одной из важнейших составных частей реформ стала культурная революция, в результате которой была достигнута почти поголовная грамотность, сформировался массовый слой квалифицированных рабочих и специалистов, без чего была бы невозможна и сама модернизация экономики и социальной структуры общества. Но путь к достижению этой цели, который был выбран по настоянию Сталина, предопределил чрезмерно широкое применение государственного принуждения и громадный расход человеческих и материальных ресурсов. Бесспорно, что утвердившийся в 1930-е годы тоталитарный режим, принявший форму диктатуры Сталина, прикрытый фасадом «советской демократии», держался в значительной мере на страхе, порожденном массовым террором и политической и социальной демагогией, распространявшейся подконтрольными режиму средствами массовой информации. Соответственно и органы внутренних дел были вынуждены проводить в жизнь официальную государственную политику террора и участвовать в политических репрессиях.

При анализе деятельности органов внутренних дел в 1930-е годы прошедшего столетия необходимо обратить внимание на место, которое они занимали в системе органов государственной власти России, на изменение их ведомственной принадлежности, на отдельные периоды централизации и децентрализации управления подразделениями органов внутренних дел и их причины.

Эффективность работы НКВД по всем основным направлениям оставляла желать лучшего. Именно плохие показатели деятельности органов внутренних дел являлись наиболее вескими доводами в пользу

многочисленных предложений о передаче милиции в НКЮ или ОГПУ, ИТУ — в НКЮ, пожарной охраны — в военвед или ВСНХ, коммунахо — в ВСНХ и т.д. Кроме того, не только руководство НКВД оказалось в числе оппозиционеров (А. Белобородов — «троцкист», В. Толмачев — «правый уклонист»), но и в целом органы внутренних дел, по оценке партийного и государственного руководства, оказались не на высоте во время проведения кампаний 1929-1930 гг. (антирелигиозная, коллективизация).

В постановлении ЦИК и СНК СССР от 15 декабря 1930 г. «О ликвидации народных комиссариатов внутренних дел союзных и автономных республик» указывалось: «На новом этапе в условиях социалистической реконструкции народного хозяйства комиссариаты внутренних дел союзных и автономных республик, объединяющие руководство различными, органически не связанными между собой отраслями управления и народного хозяйства, — коммунальным делом, милицией, уголовным розыском — стали излишними звеньями советского аппарата». Указанным постановлением многочисленные функции НКВД перераспределили между различными управлениями, исполкомами, наркоматами и т.п. Так, функции упраздненных республиканских НКВД были переданы: по вопросам советского строительства - организационным отделам центральных исполнительных комитетов республик и президиумам краевых (областных) Советов; по руководству коммунальным хозяйством, непромышленным строительством и пожарным делом - главным управлениям коммунального хозяйства при СНК союзных и автономных республик; по руководству органами ЗАГС, документированию иностранцев, а также по делам, связанным с деятельностью различных обществ, - президиумам ЦИК союзных и автономных республик; по руководству милицией и уголовным розыском - создаваемым при СНК республик управлениям милиции и уголовного розыска, по управлению местами заключения и организацией исполнения принудительных работ - Народному комиссариату юстиции. При этом исправительно-трудовые лагеря оставались в ведении ОГПУ. Официально эта акция была направлена на усиление специализации в управлении отдельными отраслями. На деле же руководство однородными функциями зачастую оказывалось децентрализованным. Например, отсутствовал единый центр руководства внутренними войсками, в ведении разных ведомств оказались органы пенитенциарной службы и т.п.

Одной из важнейших проблем являлось решение вопроса о подчиненности милиции. Очевидно, что даже на первом этапе формирования новой системы управления страной, когда нужно было законодательно оформить и закрепить перестройку всего государственного аппарата, органы главного политического управления должны были получить единственную в то время структуру, уполномоченную вести оперативно-розыскную работу и имевшую для этого кадровые и технические возможности, то есть милицию, представлявшую самое многочисленное звено в системе бывшего НКВД. На этом этапе реформирования госаппарата такого рода действия не могли быть широко обнародованы, поэтому постановление ЦИК и СНК СССР «О руководстве органами ОГПУ деятельностью милиции и уголовного розыска» от 15 декабря 1930 года было секретным. На основании этого документа в составе ОГПУ СССР была создана Главная инспекция по милиции и уголовному розыску, а в республиканских, краевых и областных органах ОГПУ - особые инспекции. Указанные подразделения получили право не

только инспектирования и контроля, назначения, перемещения и увольнения руководящих работников органов милиции и уголовного розыска, но и использования в своих целях гласного состава и негласной сети милиции и угрозыска, их технико-криминалистических возможностей. Официально же в союзных и автономных республиках с 1 января 1931 года управления милиции и уголовного розыска создавались при Совнаркомов.

31 декабря 1930 года ВЦИК и СНК РСФСР приняли постановление «О мероприятиях, вытекающих из ликвидации наркомвнудела РСФСР и наркомвнуделов автономных республик». Этим документом на созданное Главное управление милиции и уголовного розыска при СНК РСФСР были официально возложены руководство и управление органами милиции и уголовного розыска; осуществление охраны общественного порядка и безопасности; охраны личной безопасности граждан, их прав и имущества и специальной охраны имущества учреждений и предприятий, имеющих государственное значение; борьба с преступностью и производство расследований преступлений в пределах, указанных УПК РСФСР; организация ссылки без принудительных работ и высылки; оказание содействия государственным органам в проведении установленных законом повинностей; подготовка кадров милиции и уголовного розыска и другие задачи. Городские и областные административные отделы преобразовывались в управления милиции и уголовного розыска на правах самостоятельных отделов исполкомов.

Таким образом, на начальном этапе перестройки государственного аппарата в соответствии с новой моделью развития общества органы милиции были выделены в самостоятельную систему при СНК союзных и автономных республик, внешне никак не связанную с органами политического управления.

В то же время, в итоге произошедших организационных изменений органы милиции оказались в подчинении:

1. соответствующих совнаркомов союзных и автономных республик, а на местах - исполнительных комитетов;
2. вышестоящих милицеейских органов;
3. ОГПУ, ГПУ соответствующих союзных и автономных республик и их местных органов.

Как показала практика, такой вариант подчиненности органов милиции не являлся оптимальным. Подчинение милиции ОГПУ повлекло за собой ослабление непосредственных организационных связей между милицией и органами власти как в центре, так и на местах. В руководстве милицией стала проявляться тенденция к централизации.

После ликвидации НКВД республик деятельностью милиции руководили Главные управления милиции и уголовного розыска при СНК республик. Кроме того, милицией руководила Главная инспекция при ОГПУ СССР — центральный орган в масштабах всей страны. Эта линия на централизацию была закреплена в 1931 г. в "Положении о рабоче-крестьянской милиции".

В Положении милиция характеризовалась как административно-исполнительный орган. Милиция делилась на общую и ведомственную.

Общая милиция переводилась с местного бюджета на государственный и снабжалась вооружением, снаряжением и вещевым довольствием в централизованном порядке.

В декабре 1932 г. создано Главное управление рабоче-крестьянской милиции (ГУРКМ) при ОГПУ СССР. Установление единой централизованной системы органов милиции укрепило ее кадровый состав и материальную базу. Однако эта мера превращала милицию в придаток ОГПУ, получившую возможность использовать в своих целях аппарат милиции и уголовного розыска: негласную сеть; гласный состав (общественные организации).

Логическим завершением реформы стало создание единой общесоюзной системы органов внутренних дел, 10 июля 1934 года ЦИК СССР принял постановление «Об образовании общесоюзного Народного комиссариата внутренних дел», в подчинение которому передавались органы государственной безопасности и милиции.

На Народный комиссариат внутренних дел возлагались следующие обязанности: охраны общественного порядка и обеспечение государственной безопасности, борьбы с преступностью, охрана собственности, исправления и перевоспитания осужденных и другие.

Наркомат внутренних дел включал в себя:

- Главное управление государственной безопасности;
- Главное управление рабоче-крестьянской милиции;
- Главное управление пограничной и внутренней охраны;
- Главное управление пожарной охраны;
- Главное управление исправительно-трудовых лагерей и трудовых поселений;
- Отдел актов гражданского состояния;
- Административно-хозяйственное управление.

Приказом вновь образованного НКВД СССР от 13 июля 1934 года «Об организации органов НКВД на местах» во всех союзных республиках, кроме РСФСР, создавались республиканские НКВД. В областях были образованы управления НКВД. Как известно, именно с этого времени РСФСР не имела своих собственных органов управления, подчиняясь общесоюзным.

21 августа 1934 года приказом НКВД СССР «О структурном построении и подчиненности органов НКВД» были определены порядок организации, структура и правовое положение республиканских, краевых и областных органов внутренних дел.

В последующие годы в структуре НКВД возрастал удельный вес подразделений, ведавших местами лишения свободы. Помимо Главного управления исправительно-трудовых лагерей (ГУЛАГ), были учреждены десятки главков и управлений - Главное управление лагерей железнодорожного строительства, Управление лагерей лесной промышленности и т.д.

В результате НКВД СССР становился крупномасштабным хозяйственным ведомством, которое использовало дешевую рабочую силу огромной армии репрессированных граждан, заключенных в спецлагеря, трудколонию и др.

Аналогичные наркоматы были введены во всех республиках, а в РСФСР сначала действовал институт Уполномоченного НКВД СССР, а затем — союзный наркомат.

Ведущая роль в осуществлении репрессий принадлежала таким подразделениям наркомата, как Главное управление госбезопасности, ГУЛАГ, а

также органу внесудебной расправы - Особому совещанию НКВД и подчиненным ему на местах "тройкам".

Положение "Об Особом совещании при Народном комиссариате внутренних дел СССР" специальным постановлением ЦИК и СНК СССР было утверждено 5 ноября 1934 г. Органы внутренних дел получили право применять к лицам, признанным общественно опасными, ссылку и высылку до 5 лет, заключать в ИТЛ до 5 лет, высылать из СССР иностранных подданных. В его состав входили: заместитель наркома внутренних дел СССР, уполномоченный НКВД СССР по РСФСР, начальник ГУРКМ, комиссар внутренних дел союзной республики, на территории которой возникало дело. В Положении декларировалась необходимость участия в совещании прокурора Союза или его заместителя.

В республиках, краях, городах создавалась разветвленная система "троек", которые состояли из начальника УНКВД, секретаря комитетов ВКП (б), прокуроров. Через "тройки" проходили не только люди, обвиняемые в политических преступлениях. Срок рассмотрения устанавливался не более 15 дней. "Тройки" самостоятельно, таким образом, рассматривали политические и уголовные дела, совершенно не считаясь с нормами судопроизводства.

В начале тридцатых годов произошло организационно-правовое оформление службы участковых инспекторов милиции. Функции участковых инспекторов являются традиционными для милиции и полиции, в царской полиции их выполняли квартальные, околоточные надзиратели, в советской милиции до 1930 г. эти функции выполняли сельские милиционеры и участковые надзиратели в городах. В феврале 1930 г. указанные сотрудники стали именоваться участковыми инспекторами с сохранением за ними прежних прав и обязанностей.

К концу 30-х годов было признано целесообразным изменить наименование некоторых должностей сотрудников милиции. С середины 1939г. должности инспекторов переименовываются на должности уполномоченных.

В 1930-е годы произошло значительное расширение функций милиции, которое было обусловлено как объективными, так и субъективными причинами. К субъективным причинам следует отнести в первую очередь взятый курс на форсированную индустриализацию за счет изъятия средств у крестьян, установления жесткого режима экономии и, прежде всего, резкого снижения потребления, массового использования «дешевого» труда заключенных, что потребовало укрепления репрессивных органов, в том числе и милиции, и расширения их функций. Так, введение паспортной системы способствовало прикреплению крестьян к земле и позволило контролировать миграционные процессы, в первую очередь из сельской местности в города.

Объективную сторону создания новых функциональных подразделений милиции следует так же связать с ростом промышленности в государстве и необходимостью установления более жесткого контроля за развитием криминогенной ситуации и принятия упреждающих мер. С введение в 1932 году паспортной системы и обязательной прописки на милицию были возложены обязанности выдачи паспортов, их прописка и контроль за соблюдением паспортного режима. Созданы были и соответствующие структурные подразделения на местах (паспортные столы в отделениях милиции). Возложение на милицию функции выдачи виз и контроля за пребыванием иностранцев повлекло за собой создание отделов виз и разрешений (ОВИР). Создание этих структур

позволило установить контроль за передвижением криминогенной части населения и повысить возможности милиции по розыску и задержанию преступников.

2. Органы внутренних дел РСФСР и СССР в предвоенные годы.

На февральско-мартовском (1937 г.) пленуме ЦК ВКП(б) И.В. Сталин заявил, что по мере продвижения страны к социализму будет возрастать сопротивление его противников, а значит неизбежно обострение классовой борьбы внутри страны. В этой связи 2 июля 1937 г. Политбюро ЦК ВКП(б) приняло Постановление, согласно которому наиболее враждебно настроенные против Советской власти бывшие кулаки и уголовники должны быть немедленно арестованы и расстреляны, а менее враждебные - высланы.

На этом основании был подготовлен проект приказа НКВД СССР № 00447, по которому круг лиц, подлежащих репрессиям, был расширен: в их число включались бывшие члены «контрреволюционных» партий, другие антисоветские элементы и т.д.

Все репрессируемые разбивались на две категории. Отнесенные к первой – подлежали расстрелу, ко второй – заключению в лагерь. Число репрессируемых было определено по каждой республике, краю, области. Всего по разверстке предусматривалось репрессировать около 300 тысяч человек, из них примерно 75 тысяч было намечено расстрелять. 31 июля 1937 г. Политбюро ЦК ВКП(б) утвердило представлений НКВД СССР проект приказа, установило сроки операции, выделив на это 85 млн. рублей.

Всего по делам НКВД СССР со времени его образования до 1938 г. включительно было осуждено (в основном, во внесудебном порядке): в 1934 г. - 78989, в 1935 г. - 267076, в 1936 г. - 274607, в 1937 г. - 790665, в 1938 г. - 554258 человек, причем за последние два года к высшей мере наказания было приговорено 681692 человека.

Весьма показательны и данные о численности содержащихся в местах лишения свободы: в лагерях и колониях в 1934 г. насчитывалось 510307, в 1935 г. - 965742, в 1936 г. - 1296494, в 1937 г. - 1196369, в 1938 г. - 1881570 заключенных.

Вместе с тем необходимо отметить, что жесточайшие меры, принятые против противников социалистического строя, обеспечили нейтрализацию пятой колонны внутри страны после нападения на СССР фашистской Германии. Гитлеровская агентура не смогла опереться на оппозиционные режиму силы (как это происходило в большинстве стран Европы), что способствовало, в конечном счете, достижению нашей победы над агрессорами.

Во втором квартале 1938 года, несмотря на снижение общего числа преступлений, отмечался рост тяжких преступлений (грабежей, квалифицированных краж и др.). Руководством Наркомата это объяснялось, прежде всего, существенными недостатками в оперативно-розыскной работе уголовного розыска.

Расширение работы по расследованию преступлений заставило разделить аппараты уголовного розыска на части: оперативно-розыскную и следственную. Приказом НКВД СССР от 27 августа 1939 года в Отделах уголовного розыска Управлений милиции республик, областей, краев и дорожных отделов милиции

создавались следственные группы из имеющегося штата. В них направлялись наиболее опытные и подготовленные сотрудники.

В предвоенные годы структура Наркомата внутренних дел усложнялась, возникали новые подразделения. В 1939 году в структуру НКВД СССР (под руководством Л.П. Берии) входили:

- руководство наркомата с несколькими секретариатами;
- ГУГБ с 6 отделами (охраны руководящих партийных и советских работников; секретно-политическим; контрразведывательным; особым; иностранным; шифровальным);
- Главное управление рабоче-крестьянской милиции;
- Главное управление пограничных и внутренних войск;
- Главное управление пожарной охраны;
- Главное управление шоссейных дорог;
- Главное управление лагерей;
- Главное тюремное управление;
- Главное экономическое управление с 6 отделами по основным отраслям народного хозяйства (промышленность, сельское хозяйство, оборонные отрасли, Госзнак и т.д.);
- Главное транспортное управление с 3 отделами;
- Главное архивное управление;
- Управление коменданта Московского кремля;
- Управление по делам военнопленных и интернированных;
- Центральный отдел актов гражданского состояния.

Кроме того, в составе НКВД СССР имелось 5 специальных отделов, ведавших учетом, статистикой, связью, техникой и т.п.

В 1939 г. Главное управление пограничных и внутренних войск НКВД включало шесть управлений:

- 1) Главное управление пограничных войск;
- 2) Главное управление войск по охране железнодорожных сооружений;
- 3) Главное управление по охране особо важных предприятий промышленности;
- 4) Главное управление конвойных войск;
- 5) Главное управление военного снабжения;
- 6) Главное военно-строительное управление.

Штаты центрального аппарата НКВД СССР возросли к 1940 году почти в четыре раза по сравнению с 1934 годом и превысили 30000 человек.

В связи с появлением значительного количества беспризорных детей вследствие массовых депортаций, миграции крестьян в города и голода в 1935 году в территориальных отделениях милиции начали создаваться «детские комнаты». Нормативное закрепление их создания было осуществлено в 1940 году, а также специальные детские приемники - распределители, откуда беспризорные дети или возвращались родителям, или направлялись в детские дома.

В марте 1936 г. в центре и на местах в ведение Главного управления рабоче-крестьянской милиции была передана Госавтоинспекция (ГАИ), а через год появился отдел по борьбе с хищениями социалистической собственности (ОБХСС). Основу аппарата ОБХСС составили работники, прошедшие практическую школу в

экономических отделах госбезопасности. Они обучали набранных во вновь образованную службу приемам оперативно-розыскной работы, основам экономических знаний.

В 1930-е гг. многое было сделано для укрепления кадров. Милиция переведена на общегосударственный бюджет, увеличены штаты: к 1938 г. насчитывалось 227650 сотрудников. Восстановлен в милиции политический аппарат. Полит органы руководили всей политической и культурно-просветительной работой, сыграли положительную роль в повышении общеобразовательного уровня работников милиции.

В 1936 г. были введены специальные звания: сержант милиции, младший лейтенант милиции, лейтенант милиции, старший лейтенант милиции, майор милиции, старший майор милиции, инспектор милиции, директор милиции, главный директор милиции.

Развивалась система профессиональной подготовки, которая имела довольно четкие формы и различные уровни. Для старшего начальствующего состава - Институт административного строительства (Центральная высшая школа - 1 год обучения, с 1936 г. - 2 года). Школы милиции - для среднего, сеть курсов - для рядового состава.

В середине 1937 г. вновь создается железнодорожная милиция.

Репрессивные меры значительно снизили преступность в стране, но временно. Причины ее роста в конце 1930-х связали с неэффективной работой уголовного розыска. Был пересмотрен принцип организации работы уголовного розыска: осуществлена смена линейного принципа территориальным, аппараты уголовного розыска разделены на следственную и оперативно-розыскную части.

Несмотря на отмеченные недостатки и нарушения, в предвоенные годы проводимая работа по специализации аппаратов уголовного розыска, улучшению их оперативной осведомленности дала неплохие результаты. Было предупреждено почти 1500 преступлений, ликвидировано 613 воровско-грабительских групп. Число вооруженных грабежей в 1940 году сократилось на 3 %, дерзких хулиганств - на 27 % по сравнению с 1939 годом. В первом полугодии 1941 года преступность по всем видам сократилась на 61 % по сравнению со второй половиной 1940 года. Количество убийств снизилось наполовину, краж - на 68 %. Раскрываемость преступлений достигла 85,7 %. Была, по существу, полностью ликвидирована организованная преступность.

В эти же годы были расширены функции милиции по борьбе с пьянством. В частности, в 1939 году медицинские вытрезвители передаются из системы Народного комиссариата здравоохранения в систему НКВД и структурно включаются в органы милиции.

Таким образом, образование НКВД СССР было одним из главных моментов централизации и бюрократизации государственного аппарата. Главное управление милиции НКВД СССР сосредоточило в своих руках решение всех оперативных вопросов, нижестоящие органы без согласования с главком не могли решить ни одной сколько-нибудь значительной проблемы. Фактически был ликвидирован принцип двойного подчинения. Такая централизация в построении органов милиции привела к тому, что их работники на местах в значительной мере перестали проявлять инициативу, самостоятельность, ожидали директив от вышестоящих органов, что отрицательно повлияло на качество работы.

Усиление международной напряженности вызывало необходимость подготовки милиции к работе в условиях военной обстановки. С этой целью приказом НКВД СССР от 3 июля 1939 года было введено в действие Наставление по мобилизационной работе в органах рабоче-крестьянской милиции. Оно определяло их задачи, и обязанности на случай военного времени. На места была направлена Директива по вопросам разработки мобилизационных планов территориальных органов внутренних дел. Новые задачи по повышению боевой готовности милиции были поставлены в приказе НКВД от 26 февраля 1941 года. Каждый орган должен был иметь план сбора личного состава по сигналу «Тревога».

В октябре 1940 года на органы внутренних дел была возложена задача организации местной противовоздушной обороны страны. В составе НКВД СССР образуется Главное управление МПВО. При НКВД союзных и автономных республик, УНКВД краев и областей образовывались отделы, отделения МПВО. В городских и районных органах милиции вводились должности старших инспекторов по местной противовоздушной обороне.

Основными задачами МПВО являлись:

- оповещение населения об угрозе нападения с воздуха;
- обучение граждан способам защиты от воздушных и химических средств нападения,
- маскирование населенных пунктов и объектов народного хозяйства,
- строительство убежищ, укрытий и других защитных сооружений,
- обеспечение населения средствами индивидуальной защиты,
- организация первой медицинской помощи в очагах поражения,
- ликвидация последствий воздушных налетов, борьба с пожарами,
- поддержание установленного общественного порядка в период воздушных налетов.

В соответствии с Законом СССР «О всеобщей воинской обязанности» от 1 сентября 1939 года на органы милиции возлагалась обязанность осуществлять учет военнообязанных и призывников. Для этого во всех городских, районных и поселковых отделениях милиции были созданы военно-учетные столы. В предвоенные годы они проделали значительную работу по систематизации и учету военнообязанных, организации и проведению призыва на действительную военную службу в Красную Армию.

В феврале 1941 г. происходит разделение НКВД СССР на НКВД И НКГБ СССР.

3. Организация и развитие в СССР службы по борьбе с пожарами.

30 января 1930 г. ВЦИК СССР утвердил Закон «О службе в пожарных организациях», а в мае этого же года НКВД РСФСР издал «Единый нормальный устав для добровольных пожарных организаций», сохранивший основные положения Устава 1924 года с необходимыми дополнениями. В документе подчеркивалось, что членом общества ДПО может быть тот, кто принимает непосредственное участие в борьбе с пожарами или стихийными бедствиями. Ответственность за состояние пожарной безопасности на селе НКВД возлагал на заведующих хозяйствами.

В начале 30-х годов принимались меры по оснащению противопожарной техникой крупных сельскохозяйственных предприятий. Путем механизации

пожарных обозов улучшалась тактика борьбы с пожарами. На базе отечественных шасси АМО-4 стали выпускаться пожарные автомобили.

В марте 1930 года, в составе НКВД, для решения сложных технических вопросов в области тушения и предупреждения пожаров, испытаний новой техники был учрежден Научный пожарно-технический комитет (НПТК).

В декабре 1931 года была создана первая в пожарной охране Центральная пожарная испытательная лаборатория.

Техническое обновление предприятий, выпуск новой пожарной техники потребовали повышения специальных знаний. С этой целью расширяется сеть учебных заведений.

В июле 1931 г. в Ленинграде начало свою работу отделение при заочном пожарном техникуме, а в конце года открылся и Московский пожарный техникум имени Моссовета, на первый курс которого было принято девяносто студентов, в том числе восемь женщин. Аналогичное учебное заведение начало действовать и в Свердловске. Вскоре эти учебные заведения были закрыты, а подготовка кадров была сосредоточена в Ленинградском пожарном техникуме и в школе им. Куйбышева.

В сентябре 1933 года в составе Ленинградского института инженеров коммунального хозяйства было открыто отделение (очной и вечерней формы обучения) по подготовке инженеров пожарно-технического профиля, что сыграло важную роль в дальнейшем строительстве пожарной охраны.

Несмотря на некоторое улучшение пожарного дела в стране в начале 30-х годов, его организация отставала от темпов роста крупного производства. Пожарной безопасностью в те годы только на территории РСФСР занималось 18 различных ведомств. Разобщенность, отсутствие единого для всех ведомств планирования и снабжения специальным оборудованием мешали повышению эффективности борьбы с пожарами. Например, в Ленинграде имелось 293 пожарные команды, которые находились в подчинении 11 ведомств. Подготовка кадров также велась двумя ведомствами: ЦПО НКВД и ВСНХ. Всё это требовало усиления централизации руководства противопожарной службой.

4 марта 1931 г. СНК РСФСР издал Постановление о централизации управления пожарной охраной республики. В распоряжении ведомств остались лишь пожарная охрана НКПС, Военно-Морского Флота и НК водного транспорта. Аналогичные меры были приняты и в других республиках. Охрану лесов от пожаров СНК СССР Постановлением от 14 мая 1931 г. возложил на ВСНХ.

20 июля 1931 г. постановлением ВЦИК РСФСР и СНК был образован Народный комиссариат коммунального хозяйства (НККХ), в ведение которого был передано пожарное дело. ЦПО НКВД был преобразован в Центральное управление пожарной охраны (ЦУПО) НККХ.

В состав образованного 17 июля 1934 г. НКВД СССР вошло вновь созданное Главное управление пожарной охраны (ГУПО). На него и подчиненные ему органы был возложен государственный пожарный надзор на всей территории страны, пожарная охрана объектов, имеющих особо важное государственное значение. Научный пожарно-технический комитет преобразуется в Центральную научно-исследовательскую пожарную лабораторию (ЦНИПЛ) при ГУПО НКВД СССР.

5 июля 1937 г. на базе ЦНИПЛ был создан центральный научно-исследовательский институт противопожарной обороны НКВД СССР (ЦНИИПО).

«Положение о Государственном пожарном надзоре», принятое ЦИК и СНК СССР 7 апреля 1936 г., явилось правовой основой работы по предупреждению пожаров на объектах народного хозяйства.

Усиление военной опасности вызвали необходимость дальнейшей централизации управления пожарной службой. Постановлением СНК СССР от 6 мая 1938 г. ведомственная пожарная охрана восьми городов, в т.ч. Москвы, Ленинграда и Свердловска, была передана в ведение ГУПО. Этим же документом было утверждено Положение о добровольных пожарных дружинах (ДПД). Там, где эти формирования отсутствовали, СНК СССР обязал руководителей предприятий создать добровольные дружины. На них возлагалась профилактическая работа и борьба с возникшими пожарами до прибытия городских частей.

На фабриках и заводах, в городах было образовано более пяти тысяч ячеек пожарных добровольцев, которые насчитывали в своих рядах более 100 тыс. человек.

2 ноября 1939 г. СНК СССР своим Постановлением утвердил «Положение о пожарной охране сельских населенных пунктов», в соответствии с ним во всех населенных пунктах должны быть созданы ДПД. На этом основании в колхозах, совхозах и МТС было создано около 120 тыс. боеспособных пожарных дружин.

Широкое проведение профилактических мероприятий, массовая пропаганда позволили в ряде городов и областей уменьшить число пожаров и потери от них. В 1939 году по сравнению с 1938 годом в Московской области число пожаров снизилось на 51,7 %, а потери уменьшились на 41 %, в Свердловской области соответственно на 30,1 % и 59,4 %, в Воронежской на 22 % и 84 %, в г. Москве - 43 % и 70 %.

В конце 30-х годов принимаются меры к ускорению технического перевооружения пожарной охраны. В 1938 году в Наркомате машиностроения, где было сосредоточено производство противопожарного оборудования, создается специальный орган - ГлавУППО. Его усилия направляются на быстрейшую разработку и налаживание выпуска новых типов пожарных автомобилей, насосов, инвентаря.

Расширение промышленного строительства потребовало пересмотра существовавших общесоюзных противопожарных норм строительного проектирования промышленных предприятий. Такие нормы были разработаны в 1938 г. Комитетом по делам строительства при СНК СССР и утверждены СНК СССР. Эти нормы устраняли противоречия, неточности в проектировании, устанавливали классификацию материалов, конструктивных элементов зданий и целых производств по степени их огнестойкости и пожарной опасности.

Централизация пожарной службы коснулась и системы учебных заведений. Постановлением Советского правительства высшие и средние пожарно-технические учебные заведения были приняты на госбюджет, что позволило значительно укрепить их учебную базу. В гражданских вузах была введена обязательная учебная дисциплина - «Пожарная безопасность». В Ленинграде на базе института инженеров коммунального строительства образован факультет инженеров противопожарной обороны. В этот период было открыто 20 пожарных школ по подготовке и переподготовке высшего, старшего и среднего начсостава, 46 - готовили младших командиров. Подготовка рядового состава была организована в частях пожарной охраны.

Приказом НКВД в 1940 году был введен в действие «Боевой устав пожарной охраны», «Устав внутренней службы в пожарной охране» и ряд других документов, регулирующих деятельность пожарной охраны. Изучая опыт военных действий в Европе и особенно массовые авиационные налеты, руководство пожарной охраны приняло решение в конце 1940 года о массовом обучении населения правилам пожарной безопасности, приемам и тактике борьбы с зажигательными средствами. ГУПО совместно с ЦНИИПО провели опытное изучение приемов тушения массового сброса зажигательных бомб. На этой основе были в дальнейшем разработаны новые инструкции и руководства.

В 30-е годы советские пожарные совершили много героических дел. Так, за спасение народного достояния при ликвидации пожара на Майкопских нефтепромыслах Постановлением Президиума ЦИК СССР 10 апреля 1931 г. были награждены орденами Ленина пожарные Ф. Банников, В. Плигин, Г. Мамиконянц. В 1932 году ленинградские пожарные Ф. Лысаков, Г. Чумиков и В. Романчик были удостоены звания Герой труда «...За исключительно полезную деятельность в деле пожарной охраны, самоотверженную работу по тушению крупных пожаров, героическое спасение погибающих во время пожаров...».

4. Деятельность милиции в 1941- 1953 гг.

Милиция в годы Великой Отечественной войны. Во время Великой Отечественной войны система органов внутренних дел не подвергалась существенным изменениям. Она успешно функционировала в том виде, в каком сложилась в довоенное время.

Указом Президиума Верховного Совета СССР от 22 июня 1941 г. "О военном положении" было установлено, что в местностях, объявленных на военном положении, функции органов государственной власти передавались военным советам фронтов, армий. Органы внутренних дел передавались в полное подчинение военному командованию.

Для борьбы с вражескими шпионами, диверсантами и парашютистами постановлением СНК от 24 июня 1941 г. "Об охране предприятий и учреждений и создании истребительных батальонов" в местностях, объявленных на военном положении, предусматривалось создание истребительных батальонов по 100-200 человек. Руководство оперативной и боевой деятельностью батальонов возлагалось на органы внутренних дел.

В июле 1941 г. вновь происходит объединение НКГБ и НКВД в НКВД СССР. Для руководства истребительными батальонами создан Штаб истребительных батальонов. Центром подготовки специальных разведывательно-диверсионных групп и отрядов стала Отдельная мотострелковая бригада особого назначения НКВД СССР (ОМСБОН). За 4 года войны бригада подготовила по специальным программам 212 групп для выполнения заданий в тылу врага).

В первые дни войны в армию было призвано 25 % личного состава милиции. Из работников милиции создавали специальные подразделения, части и даже соединения. Созданная в 1941 бригада, которой командовал капитан милиции П.А.Орлов, в ноябре была преобразована в дивизию. Это была первая милицеейская дивизия. Среди сотрудников милиции - бывший участковый уполномоченный С.Е.Артеменко стал дважды Героем Советского Союза.

В военной обстановке на милицию были возложены многочисленные дополнительные обязанности. Милиция была переведена на двухсменный режим работы - по 12 часов. Отпуска всем сотрудникам были отменены.

Основной задачей милиции и в годы войны оставалась охрана общественного порядка и борьба с преступностью.

В военной обстановке принимались особые меры по борьбе с преступностью: введение комендантского часа, сокращение сроков предварительного следствия, рассмотрение дел военными трибуналами по законам военного времени, право производства обысков и арестов без санкции прокурора. Появились новые задачи:

1. Борьба с военным и трудовым дезертирством, мародерством, паникерами, распространителями слухов;
2. Борьба с хищениями на железнодорожном транспорте;
3. Обеспечение эвакуации населения;
4. Обеспечение передвижения на фронт транспортов с живой силой и техникой;
5. Организации охраны объектов народного хозяйства;
6. Оказание помощи беспризорным детям.

Большая нагрузка в годы войны выпала на участковых инспекторов. Они занимались размещением эвакуированных, охраной общественного порядка, пресечения противоправных проявлений, контролировали санитарное состояние городов, райцентров, поселков.

Особенности развития милиции в первые послевоенные годы (1946-1953)

Борьба с преступностью в первое послевоенное десятилетие значительно осложнилась массовой миграцией населения: возвращались на родину эвакуированные, демобилизованные, репатрианты.

После окончания Великой отечественной войны милиции пришлось действовать в сложных условиях. Источником роста уровня преступности были, с одной стороны, невероятно тяжелые материальные условия жизни населения. Произошел всплеск уголовного бандитизма. В этот период происходили неоднократные крупномасштабные амнистии - особенно массовые в 1945 и 1953 гг. А с другой стороны, в органах милиции был большой (от 7 до 50 %) недокомплект сотрудников из-за значительных потерь на фронтах войны и плохого финансирования.

В целом ситуация с кадрами была критической

- недокомплект, неподготовленность. В этих условиях была сделана ставка на фронтовиков. Нужно было принимать быстрые и действенные меры для укрепления милиции. Одно из испытанных средств - партийные мобилизации - позволили улучшить количественные показатели, но на изменение качества кадров нужны были средства и время.

Рассмотрим, какие организационные меры в целях усиления борьбы с преступностью были приняты в этот период и насколько эффективными они оказались.

В 1946 г. сокращаются административные отделы ОВД с передачей их сотрудников милиции. Функции административных аппаратов с этого времени стали выполняться паспортными отделами.

В 1946 г. серьезной реорганизации подвергнут уголовный розыск. Отдел уголовного розыска Главного управления милиции МВД СССР преобразован в

Управление уголовного розыска, деятельность которого строилась по территориальному принципу.

Были предложения о создании криминальной милиции, однако вместо этого в 1947 г. попытались слить отделы уголовного розыска и отделы по борьбе с бандитизмом. Эта мера встретила противодействие, специалисты оценивали ее негативно, но был и положительный момент - обе службы стали работать в более тесном контакте.

Реорганизация коснулась и ОБХСС, который преобразован в Управление по борьбе с хищениями социалистической собственности. Одновременно здесь создавалась более разветвленная система служб.

В августе 1947 г. органы милиции крупных городов были переведены на особое положение. Подразделения милиции строились по войсковому принципу, на них распространялось действие уставов Советской армии, улучшалось материально-техническое снабжение.

Сложность оперативной обстановки в стране отразилась и на организации наружной службы. В 1948 г. был введен новый Устав постовой и патрульной службы. Главным результатом было то, что носившая до этого эпизодический характер ППС стала обязательной частью службы милиции.

В 1947 г. во всех МВД республик созданы НТО и криминальные музеи, где обобщался опыт борьбы с преступностью.

Была применена и традиционная для советского государства мера - повышение политико-воспитательной работы. С 1949 г. в городских и районных отделах милиции вводились должности заместителя начальника по политчасти.

И, наконец, в 1949 г. милиция и уголовный розыск были переданы в Министерство государственной безопасности (до 1953 г.). В условиях новой волны репрессий органы милиции, это можно сказать определенно, должны были стать дополнительным инструментом их проведения. Мера эта в качестве улучшения деятельности милиции себя не оправдала, хотя сразу же была увеличена численность личного состава на 15%. Проблема укрепления кадров оставалась такой же острой и вставала вновь и вновь в последующие годы. У более половины командного состава не было даже среднего образования, и только 1 % сотрудников имели высшее и незаконченное высшее образование.

Необходимо было развивать ведомственную систему учебных заведений для подготовки сотрудников ОВД с учетом потребности практики. И в этом направлении делалось многое: в 1952 г. – образована Московская ВШМ МВД СССР, другие школы и курсы, но до 1959 г. не была восстановлена даже та сеть учебных заведений, которая существовала к началу 1941 г. Актуальной оставалась задача ликвидации малограмотности.

Неблагоприятно сказывалась на работе милиции низкая зарплата. Повсеместно можно было наблюдать искусственное повышение должностных категорий, чтобы хоть как-то поддержать работников материально. Это приводило к тому, что установилось ненормальное соотношение руководителей и подчиненных, доходило до того, что при полном комплекте личного состава неким было закрыть наряды на улицах и пр. Принимались решения об увеличении количества сержантского и рядового состава.

Вопросы для самопроверки:

1. Создание советской паспортной системы.

2. Участие населения в охране общественного порядка в 1930-е годы.
3. Этапы реорганизации правоохранительных органов в 30-е годы.
4. Подготовка кадров для органов внутренних дел.
5. Правовые основы развития противопожарной службы в СССР.
6. Особенности работы милиции в годы ВОВ

Тема 8. Органы внутренних дел в 1953- 1991 гг.

Вопросы:

1. Подготовка и проведение реформы ОВД 1953-1954 гг.
2. Реформирование МВД в 60-х годах
3. Совершенствование структуры милиции в 70-е годы.
4. Развитие органов внутренних дел в 1982 - 1991 гг.

Литература:

1. История советской милиции / Под ред. Н.А.Щелокова. — М., 1977. — Т.1
2. Малыгин А.Я., Борисов А.В., Дугин А.Н., и др. Полиция и милиция России: страницы истории. — М., 1995.
3. Биленко С.В., Максименко Н.П. Этапы развития советской милиции. — М., 1972.
4. Киссис М.П. Основные этапы истории советской милиции. — М., 1965.

1. Подготовка и проведение реформы ОВД 1953-1954 гг.

Серьезные изменения в деятельности ОВД произошли в 1954 г. Органы госбезопасности были выведены из МВД: изменилась компетенция МВД и КГБ. Отныне эти ведомства могли только вести следствие. Внутренняя прокуратура обоих ведомств была ликвидирована. Более того, в союзной прокуратуре появился отдел, контролирующий деятельность МВД и КГБ. Все "особые совещания", обладающие ранее правами внесудебной расправы, отменялись.

В феврале 1955 г. было образовано МВД РСФСР. Первая коллегия нового Министерства собралась в 1956 г. и была посвящена состоянию преступности в РСФСР. Картина открывалась неприглядная: преступность из года в год росла, за 1955 г. — на 13 %. Масштабы эпидемии стало принимать уличное хулиганство. Органы внутренних дел владели жалкое существование: на весь 1955 г. ОВД было выделено 56 легковых автомобилей, а в таких крупных городах, как Свердловск, Казань, Хабаровск, Новосибирск не было ни одного телефонизированного поста милиции. Однако обратиться к проблемам ОВД правительство заставило не это. В 1953 г. был начат процесс реабилитации, но шел он очень медленно. Когда в 1955 г. в нескольких крупных городах прошли открытые судебные разбирательства над соратниками Берия, это всколыхнуло все общество. Резонанс от прошедших процессов достиг и лагерей. В результате здесь начались бунты, во главе которых стояли уголовники. В 1953 г. администрации пришлось пойти на жестокое подавление забастовок заключенных в Воркуте на шахтах № 3 и 4. Чуть позже в Норильске на шахте "Капитальная" часть заключенных подняла восстание, завладев при этом оружием. Выступление удалось прекратить только с помощью применения бронетранспортеров. В лагерях на территории Казахстана начались еще более массовые волнения. Министр ВД Круглов отдал приказ любой ценой подавить восстание. Проблема ГУЛАГА вкупе с жестокостью, проявленной Кругловым, стала

поводом для его отстранения. Более глубокие перемены в органах внутренних дел, в том числе и в милиции, произошли в последующие годы.

В середине 1950-1960-х гг. развертывалась борьба за лидирующее положение в обществе между тремя ведомственными силами: правоохрнительными органами (МВД, МГБ-КГБ, прокуратура, суд), идеологическим аппаратом (КПСС, ВЛКСМ) и военным ведомством. Каждое опиралось на определенную материальную базу: правоохрнительное ведомство - на ГУЛАГ, идеологическое - систему средств массовой информации, военное - на военно-промышленный комплекс экономики.

В марте 1953 г. после смерти Сталина процесс централизации правоохрнительной системы достиг своего апогея - МВД и МГБ слились в одно министерство (МВД СССР). В ответ лидеры компартии и армия объединили усилия с целью ослабить это силовое ведомство. Первым шагом партийно-военного блока стал июльский Пленум ЦК КПСС, рассмотревший вопрос о деятельности лидера правоохрнительной системы Л.П.Берия, который был снят со всех занимаемых постов, арестован и предан суду. На Пленуме говорилось о необходимости усиления контроля партии за работой всех организаций и ведомств, за деятельностью всех без исключения руководящих работников.

Идея неудовлетворительной работы органов внутренних дел как причины существования преступности стала обоснованием политики перестройки управления правоохрнительной системой и нашла свое отражение в ряде правительственных мероприятий.

С целью дальнейшего уменьшения масштабов правоохрнительной системы было решено осуществить сокращение внутренних войск МВД и расформирование лагерей с полным переходом на систему колоний. Однако последний пункт в конце 1950-х гг. оставался на бумаге.

Ослабление конкурентной борьбы лидеров правоохрнительной системы в правительственных верхах, ставшее следствием осуществленных реорганизаций, позволило ЦК 5 июня 1956 г. принять постановление "Об упразднении политорганов милиции". По этому постановлению должности заместителей начальников по политчасти сохранялись лишь в строевых частях милиции. Кроме того, было осуществлено преобразование органов МВД и милиции в единые учреждения внутренних дел исполкомов Советов депутатов трудящихся. Тем самым восстанавливался ленинский принцип децентрализации управления ОВД, возрождалась система их двойного подчинения: местным Советам и вышестоящим органам МВД, правда, в данных условиях это означало стремление усилить их зависимость от местной партийной и советской номенклатуры.

2. Реформирование МВД в 60-х годах

В 1960 г. упразднили МВД СССР. В результате упразднения союзного МВД в январе 1960 г. была значительно усложнена в масштабах страны координация работы республиканских органов, что привело к неоправданному разному в нормативном регулировании многих вопросов службы охраны порядка. Оказался ослабленным межреспубликанский обмен опытом. **В сентябре 1962 г. делается новый шаг в этом же направлении. Образуются республиканские Министерства охраны общественного порядка, а УВД областей были переименованы в УООП.** Подобное наименование не соответствовало тем функциям и задачам, которые возлагались на эти органы.

В 1966 г. создано союзное министерство ООП.

В 1968 г. вновь были восстановлены МВД СССР и республиканские.

В совместных постановлениях партии и правительства (август 1962) был дан анализ состояния деятельности милиции, задачи по улучшению работы которой были закреплены в новом "Положении о советской милиции" (17 августа 1962 г.) Указом Президиума Верховного Совета СССР от 26 сентября 1962 г. на 10 ноября был определен ежегодный праздник - День советской милиции, утверждена присяга личного состава милиции (15 октября 1962 г.), введен в действие Устав ППС (1 август 1963 г.), утверждено типовое Положение о ГАИ МООП республики (30 сентября 1963). Указами Президиумов Верховных Советов СССР и РСФСР были утверждены Красные знамена для гарнизонов милиции и учебных заведений Министерства (23 октября 1963 г.), Положение о медали "За отличную службу по охране общественного порядка" (12 октября 1963 г.). Медалью "За отличную службу по охране общественного порядка" награждались и члены ДНД.

В органах милиции со штатом более 50 сотрудников были введены должности заместителей начальников по политико-воспитательной работе (1965 г.), в обязанности которых входила организация работы среди личного состава милиции по соблюдению законности и норм морали.

В 1950-е гг. удалось подключить общественность и к борьбе с преступностью. В ноябре 1958 г. по инициативе ленинградских рабочих возникли первые добровольные народные дружины (ДНД). К 1959 г. таких ДНД было более 84 тыс., насчитывающих в своих рядах более 2 млн. человек. Это потом ДНД превратились в показушное мероприятие, за участие в котором приплюсовывалось 3 дня к отпуску, а тогда, в 1950-х гг., это была реальная поддержка милиции в борьбе с уличной преступностью. ДНД по форме организации отличались от бригад содействия милиции, которые были распущены. Бригады содействия милиции формировались при органах милиции, а ДНД - при предприятиях и учреждениях. В результате милицмейские подразделения были лишены возможности тщательно отбирать кадры для помощи в своей работе, была утеряна мобильность в управлении ДНД.

Одновременно с ростом ДНД партийное и государственное руководство страны целенаправленно сокращало численность сотрудников МВД. В 1956 г. органы внутренних дел РСФСР сокращены почти на 7 тыс. чел., в 1958 г. - на 14331 чел. Такое массовое сокращение сил охраны правопорядка диктовалось сверху, самим Н.С.Хрущевым, который предполагал скорую победу коммунизма в стране, что было торжественно обещано народу. Считалось, что с преступностью вполне может справиться милиция с помощью общественности.

Таким образом, проводившийся в 1953 - 1958 гг. правительственный курс на децентрализацию правоохранительной системы существенно ослабил борьбу с преступностью. Снижение профессионального уровня личного состава ОВД в результате постоянных вливаний в него крупных групп неквалифицированных работников, нарушение отработанных схем управления правоохранительной системой привели к негативным последствиям. За эти годы наметился скачкообразный рост преступности.

В области обеспечения правопорядка ставились задачи полной ликвидации преступности в стране, устранения ее причин и перевоспитания лиц антиобщественной направленности. Снова, как в годы становления Республики Советов, в сфере правоохранительной политики поднималась идея сознательного соблюдения норм общежития, сокращения государственных органов охраны

правопорядка с передачей их функций общественным формированиям. Однако практика показывала, что романтизм в подходе к борьбе с преступностью, без учета состояния реальных обстоятельств, приводит к обратным результатам. А поскольку провозглашенное сверху сокращение преступности необходимо было подтверждать, а реального сокращения в наличных условиях достичь было невозможно, сокращать начали в отчетах. С этого времени укрывательство преступлений становится общераспространенным и неискоренимым явлением.

Однако милиция, работа которой оценивалась на уровне низкооплачиваемых слоев населения, и тем более общественные формирования не были готовы к организации и обеспечению правопорядка в новых условиях, особенно к борьбе с тайными замаскированными преступлениями. Практика привела к необходимости совершенствования правоохранительной системы и принятию целого ряда организационных мер. Этому предшествовали перемены во внутренней политике, основные направления развития которой формировались в решениях съездов компартии.

Со второй половины 60-х гг. руководство СССР пыталось преодолеть углубляющийся кризис в стране модернизацией тоталитаризма на основе сочетания достижений научно-технического прогресса и особенностей административно-командной системы управления. Однако непоследовательность в проведении экономических реформ 60-х гг. обрекли их на провал.

Были восстановлены министерства и ведомства с огромными полномочиями, не считающимися с интересами местных органов власти и населения. Партийно-государственный аппарат, сосредоточивший в своих руках распределение материальных богатств, фактически превратился в господствующий класс. Естественно, что силовые ведомства, в том числе и милиция, получили особый приоритет в развитии. Определенным шагом было создание союзного министерства ООП в 1966 г. Министром ООП СССР стал давний друг Л.И.Брежнева - Н.А.Щелоков (с 1966 по 1982 г.). В 1968 г. вновь были восстановлены МВД СССР и республиканские.

Общественный престиж милиции оставался низким. Об этом свидетельствовали произошедшие через 6 лет после событий в Муроме антимилицейские восстания во Фрунзе и Чимкенте (1967).

После этих выступлений новый министр внутренних дел Щелоков писал генеральному Секретарю ЦК КПСС Л.И.Брежневу: "По вашему указанию Министерство охраны общественного порядка СССР в связи с событиями во Фрунзе и Чимкенте изучило состояние дел в органах милиции и вносит на рассмотрение записку "О неотложных мерах по укреплению органов милиции и повышению их авторитета". В этой записке Щелоков дотошно излагал все беды советской милиции. Пробелы в воспитании сотрудников милиции Щелоков предлагал ликвидировать путем создания в МООП СССР Управления, а в МООП-УООП республик, краев и областей — отделов (отделений) политико-воспитательной работы, а также введением во всех райгоротделах должности заместителя по политико-воспитательной работе. Кроме этого, новый руководитель Министерства просил повысить личному составу милиции зарплату, оснастить органы милиции технически, улучшить транспортные средства и даже обновить форму одежды. Он же предлагал преобразовать МООП СССР в МВД СССР, что и было сделано в январе 1968 г.

Реальные признаки улучшения положения дел обозначились со второй половины 60-х гг. С этого времени начинается интенсивный поиск новых организационных форм охраны порядка и борьбы с преступностью, обновляется нормативно-правовая база строительства и деятельности милиции и т.п.

Назовем наиболее важные из них: в феврале 1969 г. вместо Главного Управления милиции МВД СССР был образован ряд самостоятельных структурных подразделений (ГУУР, УБХСС, УГАИ и др.) В целях совершенствования аналитической, плановой, контрольной деятельности в 1971-1972 гг. организационно-инспекторские управления в составе УВД - МВД различного уровня были преобразованы в штабы. В 1971 г. началось создание при городских и районных органах внутренних дел специальных комендатур по учету и надзору за условно осужденными к лишению свободы с обязательным привлечением их к труду и условно освобожденными из мест лишения свободы для работы на строительстве предприятий народного хозяйства. В 1974 г. в аппаратах уголовного розыска была создана профилактическая служба со следующими структурными подразделениями: общей профилактики, индивидуальной профилактики и руководства участковыми инспекторами, профилактики правонарушений несовершеннолетних.

3. Совершенствование структуры милиции в 70-е годы

В 1970-е гг. продолжала совершенствоваться структура милиции. Правда, в 1973 г. Советом Министров СССР по введенному новому Положению она определялась как составная часть системы МВД, руководство всеми ее службами возлагалось на Министерство внутренних дел, что говорило о недооценке самостоятельного положения милиции в системе государственных органов.

В этот период на основе углубления специализации были пересмотрены функциональные обязанности отраслевых служб, расширены права начальников милиции различных уровней.

В первой половине 80-х гг. существенных изменений в структуре милиции не произошло. Новое руководство МВД СССР укрепляло свои позиции, в основном, за счет кадровых изменений. Основное внимание милиции направлялось на охрану социалистической собственности, социалистической законности, и только на последнем месте ставилась задача охраны безопасности человека. При этом не в полной мере учитывались факторы, влияющие на формирование, развитие и обострение криминальной обстановки. Высшее руководство милиции не выходило за рамки своей компетенции и не могло, по сути, выходить, так как это затрагивало бы существо самой системы.

В первой половине 1980-х гг. Ю.В. Андроповым была организована крупномасштабная чистка кадров в милиции, обусловленная глубоким проникновением коррупции в ряды органов внутренних дел и, отчасти, противостоянием двух силовых ведомств, последней каплей в котором стало убийство сотрудниками милиции московского метро офицера госбезопасности. За допущенные ошибки в работе в 1982 г. был освобожден от должности министр внутренних дел СССР, который в 1984 г. застрелился. Пройдет несколько лет, и в период горбачевской "гласности" Н.Щелоков, благодаря стараниям отечественной прессы, повторит путь Л.Берия, став, как и он, чуть ли не "врагом нации № 1". Тем не менее, следует признать существенный вклад Щелокова в подготовку

высококвалифицированных кадров, правовое обеспечение деятельности милиции, поднятие ее общественного престижа в 1970-е гг.

Назначение В.В.Федорчука, человека военной закалки, жесткого и принципиального, на пост министра ВД преследовало, несомненно, одну цель: Андропов задумал кардинально перетрясти МВД. В помощь новому министру в органы МВД были направлены 150 сотрудников КГБ. С помощью такого мощного "десанта" в правоохранительных органах страна началась такая мощная перетряска, какой не помнили с 1930-х гг.

Повысить эффективность деятельности милиции эти меры существенно не могли, но создавали нервную обстановку в коллективах. Министр внутренних дел Федорчук даже отменил право бесплатного проезда в городском транспорте для сотрудников милиции, правда, решение было опротестовано Прокуратурой Союза, так как нарушало Закон о милиции. К тому же ситуация в милиции была обусловлена многоуровневым общественным кризисом. И корень зла заключался не только в моральном разложении рядовых сотрудников милиции. Процесс "чистки" кадров шел таким образом, что из рядов милиции были уволены сотрудники, хорошо зарекомендовавшие себя и досадившие лидерам мафии, имевшим связи в партийных и государственных органах.

4. Развитие органов внутренних дел в 1982 - 1991 гг.

В 1986-1987 гг. независимо друг от друга три группы ученых (ВНИИ МВД СССР, ВНИИ Прокуратуры СССР и Омской высшей школы милиции) пришли к одному выводу: в стране сложилась ситуация организованной преступности. Впервые заговорили о создании спецподразделений по борьбе с организованной преступностью. Однако реально в то время власти ничего не предприняли.

В целом, в период с 1971 по 1985 гг. произошел резкий рост преступности - в 2,3 раза.

В 1985 г. значительные силы милиции были брошены на борьбу с пьянством после выхода знаменитого Указа о борьбе с пьянством. В этот период статистика зафиксировала снижение преступности на бытовой почве. Однако Указ внес существенный вклад в криминализацию общества. Спohватившись, через два года правительство указ отменило, его отмена совпала с отставкой министра ВД Федорчука, недовольство его деятельностью высшим генералитетом достигло высшей точки. Новый министр – А.В.Власов на первой же коллегии МВД произнес знаменитую фразу: "Вы слишком увлеклись борьбой с беловоротничковой преступностью".

Новые условия социально-политической жизни во второй половине 1980-х гг. потребовали расширения функций и организационных перестроек в органах милиции. 6 октября 1989 г. Президиум Верховного Совета РСФСР принял Указ "Об образовании союзно-республиканского министерства внутренних дел РСФСР".

Вскоре была предпринята очередная попытка объединения ОВД и ОГБ. 19 декабря 1991 г. Президент РСФСР издал Указ "Об образовании Министерства безопасности и внутренних дел РСФСР", но Конституционный суд 14 января 1992 г. признал данный указ не соответствующим Конституции РСФСР. 15 января 1992 г. новым президентским указом он был признан утратившим силу.

Во второй половине 1980-х и в 1990-е гг. практически ежегодно вносились существенные изменения в структуру центрального аппарата и его органов на местах.

Вопросы:

1. Деятельность милиции в годы Великой Отечественной войны.
2. Деятельность ОВД в 1946-1953 гг.
3. Органы внутренних дел в 1954- 1982 гг.
4. Создание в милиции профилактической службы.
5. Участие общественности в охране общественного порядка.
6. Министр внутренних дел СССР Н.А. Щелоков.
7. Развитие органов внутренних дел в 1982 - 1991 гг.

Тема 9. Создание и становление советских органов государственной безопасности.

Был образован Народный комиссариат государственной безопасности СССР (НКГБ).

Наркомат состоял из:

- 1) Разведуправления;
- 2) Контрразведывательного управления;
- 3) Секретно-политического управления;
- 4) Следственной части (на правах управления);
- 5) Управления коменданта Московского кремля, в состав которого входило

пять отделов.

В составе НКГБ имелись также Отдела кадров, Секретариат, Административно-хозяйственный и финансовый отделы.

Тема № 10. Создание и становление советской судебной системы**Вопросы:**

1. Концептуальные основы создания советской судебной системы.
2. Организация судопроизводства в РСФСР в первые годы советской власти.

Литература:

1. Кожевников М. В. История советского суда.- М., 1956.
2. Сухарев А.Я. Советский суд.- М., 1976.
3. Организация суда и прокуратуры в СССР. Учебное пособие.- М, 1988

1. Концептуальные основы создания советской судебной системы.

Придя к власти, большевики искали модель государства, отвечающую не только их требованиям и представлениям, но и соответствующую реалиям времени и нуждам самой России

Уничтожение старого государственного аппарата и создание нового было основной задачей пришедшей к власти в 1917 г. партии ВКП(б), стремившиеся к коренной ломке существовавших общественных отношений. Вступление России в XX век не внесло существенных изменений в систему её судостроительства и судопроизводства, но, тем не менее, эта система, по словам А. Смыкалина, «чутко реагировала на политические процессы, происходившие в обществе, и тем самым адекватно отражала конкретно- историческую обстановку».

К середине ноября 1917 года на территории России фактически действовало три системы судебных органов.

Во всех регионах, продолжали действовать старые судебные учреждения, рассматривавшие уголовные и гражданские дела в соответствии с Уставами 1864 года. Тем не менее, эти суды, укомплектованные профессиональными юристами, в целом справлялись с возложенной на них функцией отправления правосудия. Кроме того, старые судебные органы осуществляли свою деятельность на основе досконально разработанных и прошедших проверку практикой процессуальных норм, что способствовало объективности при рассмотрении дел и преодолению волокиты.

В ряде городов России работали также временные революционные суды, стихийно возникшие после победы Февральской революции и впоследствии санкционированные Временным правительством. Так в Пензе в мае 1917 года по решению Совета солдатских и офицерских депутатов был создан революционный суд с широкой компетенцией. Подобного рода органы: суды, трибуналы, следственные комиссии – образуются весной и летом 1917 года в других российских городах. Все эти учреждения не сыграли большой роли в организации уголовного судопроизводства из-за непродолжительного периода существования.

И третью группу судебных органов представляли собой местные революционные суды, создававшиеся соответствующими советами или собраниями трудящихся после Октябрьской революции.

Политика в области судостроительства и судопроизводства отражала динамику общего отношения большевиков к государству как таковому. Еще в августе 1917 г. В.И. Ленин в работе «Государство и революция» писал о необходимости полного слома старой управленческой машины.

В августе 1917 года В.И. Лениным была разработана общая программа первых мероприятий социалистической революции в области государственного строительства, предусматривавшая слом старого государственного аппарата. Подчеркивая вслед за Марксом важность этой меры, Ленин в то же время говорил о необходимости различать «преимущественно-угнетательский аппарат», подлежащий немедленному уничтожению, и «учетно-регистрационный аппарат», который мог быть использован пролетариатом в целях закрепления завоеваний революции. Все правоохранные органы буржуазной России, в том числе и суд, разумеется, были «преимущественно-угнетательским аппаратом».

Серьезной реформации подверглась и судебная система, оставшаяся от Временного правительства. Придя к власти, большевики, в отличие от Временного правительства, полностью разрушили старый государственный аппарат, включая и судебную систему. Специальными актами Советской власти эта система была упразднена. Исключение составила недолго просуществовавшая при советской власти мировая юстиция. Разнообразие судебных учреждений не способствовало поддержанию правопорядка в стране. Разобщенность и бессистемность правоохранных органов создавали прекрасную почву для роста преступности. Статистика показывает, что в насыщенных потрясениями 1917 году количество преступлений выросло в 6 раз. Перед правительством стояла задача создания нового советского суда.

Наступил полный кризис судебной системы России. Выпущенные из тюрем уголовники принялись за грабежи и разбои. Насилие и вседозволенность,

сдобренные революционным лозунгами, стали обычным явлением в октябре – ноябре 1917 г. Вооруженные отряды Красной гвардии, а позднее и ВЧК задерживали грабителей и мародеров. Расстреливать всех подряд было невозможно, а судов не было. Кроме этого, в прекративших свою работу судебных учреждениях скопились тысячи неразрешенных гражданских дел.

Под влиянием революционных событий среди населения крепло убеждение, что законы, изданные при свергнутом режиме, не должны больше действовать. Старая судебная система, оставшаяся без изменений, также подвергалась резкой критике. Попытки профессиональных юристов отстаивать теорию «непрерывности правопорядка» ни к чему не привели. Более того, законность считалась несовместимой с революцией. В этой связи показательное название (не говоря уже о содержании) статьи в «Правде», написанной П.И. Стучкой, лейтмотивом своей работы он сделал слова Маркса: «Мы должны не стоять на правовой почве, а стать на почву революции», – «На почве закона или на почве революции. Такой подход, особенно распространенный среди большевиков и эсеров, наложил отпечаток на всю практику создания новых правоохранительных органов.

Строительство нового советского суда шло на основе правотворчества революционных масс. Как уже отмечалось, не было даже единообразия в названиях этих судов: революционный народный суд, суд общественной совести, революционный трибунал, крестьянский суд и т. п.

Подобная пестрота показывает, во-первых, слабость государства, а во-вторых, функциональную гибкость общества: там, где государство не выполняло свои социальные функции, их брало на себя само общество.

12 декабря 1917 г. было отменено прежнее деление Министерства юстиции на департаменты и в составе первого советского правительства создано шесть отделов Наркомата юстиции, который возглавила коллегия. Начался новый этап истории российского суда.

Будучи юристом, В.И. Ленин понимал, что полное упразднение судебной системы приведет к хаосу и беспорядку в обществе. В то же время, заменить ее сразу было нечем. Поэтому был выбран компромиссный путь: разрушить верхушку судебной системы России – Сенат, судебные палаты, окружные суды, но сохранить пока в неприкосновенности систему местных судов, а именно мировых судей. Однако судьи – выходцы из буржуазных классов, в подавляющем своем большинстве не приняли социалистической революции и отказались сотрудничать с «революционным пролетариатом». Лишь единицы приступили к своим обязанностям. В предвидении такой ситуации левые эсеры предлагали не торопиться со сломом старого суда.

На местах продолжали осуществлять судебные функции комитеты и исполкомы, при них организовывались боевые дружины, целью которых было принудительное обеспечение принимаемых этими органами решений.

Иногда, не утруждая себя детальным изучением дела и поиском виновных в совершении того или иного противоправного деяния, административные органы на основании революционного правосознания и в целях общей превенции подвергали репрессивным мерам всех «бывших эксплуататоров», проживавших в данной местности. Например, после убийства военного комиссара в городе Балакове Ревком Самарской губернии наложил на городскую буржуазию контрибуцию в размере

полутора миллионов рублей. Указанный случай не единичен. Подобные же решения выносились Ревкомами Тульской, Нижегородской и других губерний.

В целом же наказания, налагаемые административными органами на лиц, совершивших преступления, отличались относительной мягкостью.

В сельской местности правосудие в период с ноября 1917 по июнь 1918 года зачастую вершилось сходами жителей деревни, созывавшимися заинтересованными лицами по мере надобности. Сход, как правило, заслушивал показания подсудимого, потерпевшего и свидетелей, после чего выносил свое решение по делу. Иногда заседания сельских сходов растягивались на несколько дней. Исполнение приговора обычно следовало немедленно после его вынесения.

В большинстве случаев деятельность сходов носила абсолютно самовольный характер, никак не была основана на законе и шла вразрез с предписаниями вышестоящих органов. Об этом свидетельствуют сами советские работники, ответственные за проведения судебного строительства. Так в конце 1918 года Воронежский комиссариат юстиции в сообщении о проведенных в области судеустройства мероприятиях в частности отмечает, что ему в течении всего года «приходилось вести борьбу с волостными советами и сходами, выносившими по общеуголовным и гражданским делам судебные приговоры».

В решениях о создании первых революционных судов обычно указывалось, что в основу своей деятельности они должны положить волю революционного народа, не принимать во внимание правовые нормы, противоречащие целям революции, и руководствоваться единственно голосом судейской совести.

Создание новых советских судов проходило одновременно с деятельностью старых судебных учреждений, выносивших приговоры и решения по законам и даже именем свергнутого Временного правительства.

В суд того времени шли работать лица в большинстве случаев, чувствующие призвание к этому, так как само судопроизводство в партийных и советских кругах в те времена считалось не очень серьезным делом, и лучших сил на эту работу не мобилизовали. Впереди рисовалась картина планомерного государственного распределения, источник преступности – социальное неравенство и необеспеченность – представлялся скоропроходящим, а суд, казалось, вот-вот через год-два за ненадобностью упразднится.

Объективные трудности создания нового суда усугублялись разногласиями по вопросам судебной политики. Особенно острые дискуссии вызвал составленный большевиком П. И. Стучкой проект Декрета о суде № 1. Принятие Декрета о суде №1 являлось мерой не только необходимой, но и срочной, безотлагательной. Подготовка текста документа проходила в середине ноября 1917 г. Этот документ в соответствии с теоретическими воззрениями В. И. Ленина предусматривал полную ликвидацию всех органов буржуазной юстиции, включая и систему мировой юстиции. 22 ноября 1917 г. СНК самостоятельно, минуя ВЦИК, принял Декрет о суде (который и стал известен под названием Декрет о суде № 1).

24 ноября 1917 года Декрет о суде был опубликован и вступил в силу. Большинство исследователей считают именно эту дату отправной точкой в истории развития советской судебной системы.

2. Организация судопроизводства в РСФСР в первые годы советской власти.

Новые суды при рассмотрении дел должны были руководствоваться не законами свергнутых правительств, а декретами Совета народных комиссаров, революционной совестью и революционным правосознанием. Такой подход к праву как комплексу политизированных эмоций, имел место не только в первые месяцы советской власти, но и в последующие годы. В условиях правового вакуума он заполнял все правовое пространство.

Декрет о суде № 1 предусматривал упразднение общих судебных учреждений, прокуратуры, адвокатуры, института судебных следователей. Декрет о суде № 1 предусматривал две формы судебной организации. Прежний единоличный мировой судья был заменен коллегиальным местным судом, избираемым местным Советом. Была определена его подсудность, указано, что суды «решают все гражданские дела ценою 3000 рублей и уголовные дела, если обвиняемому угрожает наказание свыше 2 лет лишения свободы. Кассационной инстанцией является уездный, а в столицах – столичный съезд местных судей».

Декрет устанавливал принцип сменяемости судей и заседателей, что способствовало, по мнению большевиков, созданию действительно народного суда. В целях борьбы с контрреволюционными силами и «принятия мер ограждения от них революции и ее завоеваний, а равно для решения дел о борьбе с мародерством и хищничеством, саботажем и прочими злоупотреблениями промышленников, торговцев, чиновников и т. п.», были учреждены революционные трибуналы, действовавшие в составе председателя и шести народных заседателей.

Через некоторое время после принятия Декрета, 28 ноября 1917 г. правительство предписало предавать суду ревтрибуналов врагов народа. Президиум ВЦИК установил принятие трибуналами к своему производству любых дел, «если усмотрит в них признаки опасности для РСФСР или порядков, в нем установленных».

Пытаясь ограничить «самодеятельность» на местах, которая на практике нередко выливалась в беззаконие, Наркомат юстиции РСФСР в декабре принял ряд постановлений: 15 декабря 1917 г. – постановление «О мерах заключения задержанных и об учреждении при тюрьмах следственных комиссий, проверяющих правильность и законность арестов», 16 декабря – «О производстве арестов, обысков, выемок и всяких иных следственных действий только по ордерам следственных и судебных учреждений». 19 декабря 1917 г. НКЮ РСФСР издал инструкцию «О революционном трибунале, его составе, делах, подлежащих его ведению, налагаемых им наказаний и о порядке ведения его заседаний».

В январе 1918 г. под руководством Наркома Юстиции, левого эсера Штейнберга власти приступают к разработке Декрета о суде № 2. Декрет ограничивал компетенцию местного суда, распространяя его подсудность лишь на гражданские иски ценой не более 3000 рублей и уголовные дела, по которым правонарушителю грозило наказание в виде лишения свободы сроком до 2 лет. Для рассмотрения дел, не входящих в указанный перечень, учреждались окружные суды в составе выборного судьи и двенадцати народных заседателей. Округ суда охватывал несколько уездов. В качестве кассационной инстанции для них предполагалось создать областные суды. Во главе всей судебной системы должен стоять Верховный судебный контроль.

Декрет о суде № 2 закреплял ряд демократических принципов судопроизводства: принцип состязательности, принцип устности, принцип национального языка и др.

Однако на практике дело с образованием новых революционных судов обстояло значительно сложнее. Организация правосудия в стране не получила отражения в Конституции 1918 г. Только во второй половине 1918 года началось строительство единого народного суда.

Начавшиеся летом 1918 г. гражданская война и разрыв правящей коалиции на долгое время отодвинули кодификационные работы.

Судебная практика рассматриваемого периода регулярно подвергалась обобщению. Свидетельством этого являются материалы Всероссийских съездов губернских и областных комиссаров юстиции, проходившие в 1918 году раз в три месяца. Первый съезд состоялся в апреле 1918 г., второй – в июле 1918 г. Съезды губернских и уездных комиссаров юстиции, краевые съезды советов заявляли, что «основная цель, стоящая в данный момент перед органами юстиции, заключается в сплочении центра с местами, в выработке единообразной схемы деятельности всех судебных учреждений»; провозглашали в качестве основной своей задачи «незамедлительное открытие во всем крае единообразных народных судов, действующих в соответствии с Декретами центральной власти».

В решениях 1 съезда губернских и областных комиссаров юстиции, состоявшегося в апреле 1918 года, были определены основные направления деятельности губернских отделов юстиции.

Второй съезд губернских и областных комиссаров юстиции утвердил Инструкцию для местных народных судов, в которой определялись основные положения организации суда и судопроизводства. Решения этого съезда легли в основу *Декрета о суде № 3*, опубликованного 20 июля 1918 г. Это были первые шаги на пути к унификации правовых норм на территории России – созыв Съезда деятелей юстиции и распространение через местные средства массовой информации актов центральных органов власти и управления.

Значение Декрета о суде № 3 в том, что он значительно поднял авторитет и роль местного суда, передав в его ведение все гражданские дела по искам до 10 тыс. рублей и все уголовные, кроме дел о посягательствах на человеческую жизнь, изнасиловании, разбое, бандитизме, подделке денежных знаков, взяточничестве и спекуляции. Местный народный суд получил право применять в качестве наказания лишение свободы на срок до 5 лет.

В качестве кассационной инстанции для окружных судов, вместо областных судов и Верховного судебного контроля, предусмотренных Декретом о суде № 2, предполагалось создать временный кассационный суд в г. Москве, на который возлагался бы также надзор за решениями и приговорами местных судов.

В соответствии с Декретом о суде № 3 ликвидировалась сложившаяся двухзвенная система, состоявшая из местных и окружных судов, имевших различную компетенцию. Идея второго звена отвергалась, и окружные суды подлежали расформированию. Принятие этой нормы можно расценить как победу сторонников концепции «единого народного суда», заключавшейся в том, чтобы все уголовные и гражданские дела рассматривались местным судом, а не каким-либо иным органом, оторванным от местных условий. В качестве аргументов в пользу такой системы судоустройства обычно в литературе упоминались «близость к

народу» и «облегчение установления истины по делу». В отчете отдела судоустройства Наркомюста упоминается еще один фактор, повлиявший на судьбу второго звена судебной системы, в окружных судах летом 1918 года работало много старых юристов, которые не могли рассматриваться большевиками в качестве опоры новой власти.

В июле 1918 г. Наркомюст издал Инструкцию «Об организации и действии местных народных судов». Инструкция регламентировала порядок исполнения судебных решений.

30 ноября 1918 года принято «Положения о Народном суде РСФСР», в соответствии с которым были ликвидированы окружные суды, а также уездные советы судей, подробнее сформулированы основные направления надзора за деятельностью судебных органов, основные правила судопроизводства.

Согласно Положению 1918 г. выделялась категория дел, которые должны рассматриваться комиссией в составе 6 народных заседателей. Сюда входили дела о посягательствах на человеческую жизнь, изнасиловании, поджоге, подделке денежных знаков и документов.

Инструкция НКЮ от 23 июля 1918 г. и Положение о народном суде от 30 ноября 1918 г. дали четкий ответ на вопрос: кто ведет предварительное следствие – следственные комиссии (по делам с участием 6 заседателей); по остальным делам народный суд мог ограничиться произведенным милицией дознанием, либо передать дело в следственную комиссию, либо судья сам мог произвести расследование дел (в не терпящих отлагательства случаях).

Позже коллегиальный порядок расследования дел следственными органами был заменен единоличным и ведение следствия возложено на народных следователей (Положение о народном суде 1920 г.), которые учреждались при Советах народных судей, а также следователей по важным делам при Советах народных судей и следователей по важным делам при губернских отделах юстиции и при НКЮ.

Всего несколько месяцев понадобилось центральной власти для того, чтобы создать на территории страны целую сеть единообразных судебных органов. Это был конструктивный шаг, поскольку еще с осени 1917 г. накопилось множество нерешенных дел.

В Пензенской губернии в феврале 1918 г. начала работать Губернская следственная комиссия коллегии юстиции исполкома Пензенского губсовета. Организационное оформление она получила 1 июня 1918 г. Комиссия избиралась из состава губсовета. Из своей среды комиссия избирала председателя, в ведении которого находилась канцелярия, товарищ председателя, секретарь. Комиссия разделялась на подкомиссии:

- подкомиссия по участкам;
- тюремная подкомиссия;
- подкомиссия по борьбе с контрреволюцией;
- подкомиссия по борьбе со спекулянтами.

Комиссия производила расследования по делам о преступлениях, имела право обысков, арестов, допросов свидетелей, право отдавать на поруки и под расписку. По окончании следствия дела с постановлениями в форме обвинительных актов направлялись в суд. Губернской следственной комиссии подчинялись уездные

следственные комиссии. Согласно предложению Наркомюста штаты следственных комиссий Пензенской губернии составили 36 единиц на 11 уездов.

Губернская следственная комиссия проработала только до декабря 1918 г., а затем была ликвидирована.

Именно летом 1918 года по всей стране разворачивается активнейшая работа по созданию судов в соответствии с нормами центральных актов. В конце мая – начале июня 1918 года образуются законные судебные органы в Пензенской губернии. Штаты местных народных судов вместе с обслуживающим персоналом составляли 877 человек. Председателем окружного народного суда стал Владимир Никанорович Добрышевский.

Созданные губернские Советы народных судей наделялись функциями надзора за деятельностью местных народных судов. Этот контрольный орган не только руководил работой судей, но и по согласованию с губернским отделом юстиции осуществлял прямые надзорные функции за деятельностью судебной системы в губернии и уездах, путем проведения различных проверок и ревизий

Материалы ревизий деятельности народных судов обсуждались на заседании губернского совета народных судей, а также на съездах губернских народных судей. Здесь народные судьи могли обменяться мнением, высказать свои замечания и пожелания по основным направлениям своей деятельности. На этих заседаниях принимались соответствующие резолюции, выносились необходимые рекомендации.

Председателем Совета местных народных судей Пензенской губернии еще в августе 1918 г. стал Паршин М.И., который в прошлом был волостным писарем.

В 1918 г. в г. Пензе было образовано 6 участков народных судей. В уездах Пензенской губернии были образованы 83 участковых народных суда и по одной следственной комиссии на уезд.

Оценивая социальное происхождение служащих Губернского суда, отметим, что среди них практически нет выходцев ни из рабочих, ни из крестьян.

Еще одной особенностью судейского корпуса Пензенской губернии был довольно высокий по сравнению с другими правоохранительными органами уровень образования судей. Примерно половина народных судей города Пензы и Пензенского уезда в 1918 – 1923 гг. имела высшее или незаконченное высшее образование. Частично это объясняется тем, что многие судьи имели дореволюционный стаж работы в судебных органах губернии. Естественно, что позже в судейском корпусе произошли изменения, приведшие к увеличению числа судей с «низшим» образованием.

Совсем иначе обстояли дела в соседней Симбирской губернии, где осенью 1918 г. губернский исполком и возглавляемый им отдел юстиции провели массовую чистку народных судей, в результате которой были уволены, а впоследствии и репрессированы многие профессиональные юристы. Всех юристов Симбирской губернии, как и других дореволюционных чиновники, обязали согласно циркулярному письму чрезвычайного коменданта г. Симбирска Варейкиса, написать декларации. Они были вынуждены ответить на вопросы о бывшем членстве в политических партиях, занимаемых должностях. После этого были проведены массовые увольнения старых специалистов. Среди уволенных был такой высококласный профессионал с огромным дореволюционным стажем Е.

Россовский. занимавший должность председателя уголовной сессии окружного суда. Все это же конечно негативно сказалось на деятельности судов губернии.

Серьезной проблемой, после проведения чисток, стала острейшая нехватка квалифицированных юридических кадров. Разрушение судебной системы царской России сказалось на уровне подготовки будущих юристов. Большинство профессоров «старой» российской школы отказалось сотрудничать с советской властью. Одновременно и новую власть не устраивало то, что профессора были носителями идеалистического мировоззрения и, естественно, не разделяли марксистско-ленинскую доктрину о государстве и праве. Поэтому первый этап становления юридического образования в советской России сопровождался двумя тенденциями: привлечение профессуры «старой» школы, за отсутствием собственных педагогических кадров, и созданием различных краткосрочных курсов для подготовки юристов в «экстренном порядке». Отбор студентов – юристов проводился по классовому принципу, в первую очередь в юридические вузы принимались рабочие и крестьяне от «станка и сохи».

Об интенсивности работы народных судов в годы Гражданской войны свидетельствуют следующие цифры: в месяц в народных судах Пензенской губернии проводилось более трехсот заседаний..

Приговоры народных судов отличались своей мягкостью. В основном в качестве наказания в данный период назначался штраф, в более редких случаях – направление на общественные работы. Пензенская губерния не была исключением, более того, по мягкости выносимых приговоров губерния опережала многие регионы. Из всех осужденных в 1 квартале 1919 г. народными судами Пензенской губернии к лишению свободы приговорено 36%, от общего числа осужденных к штрафу – 45%, а всего во второй половине 1919 г из 2 878 осужденных народными судами, к лишению свободы приговорено меньше половины – 1329 человек, причем из них 451 – условно. К штрафу приговорено 1143 человека, к общественным принудительным работам – 185, к общественному порицанию – 148.

К тому же народные суды выносили большое количество оправдательных приговоров. По субъективным факторам или из-за низкого качества следствия в народных судах некоторых губерний оправдывалось половина преступников.

Необходимо подчеркнуть, что речь идет именно о приговорах, выносимых судами. Но кроме судей в то время судебные функции были возложены и на других лиц. В частности, «чекисты» могли производить следствие, выносить приговор, зачастую назначая высшую меру наказания, и приводить его в исполнение. Так, по делу о восстании в селе Кучки Пензенского уезда, органами ЧК было расстреляно 13 человек активных участников восстания.

Таким образом, законность не стала идеалом для большевиков. Параллельно с судами работали две системы расправы: органы ВЧК и система ревтрибуналов, которые могли приговаривать к смертной казни после судебного разбирательства. Но деятельность ревтрибуналов не шла ни в какое сравнение с широкомасштабным террором ВЧК.

О том, что в годы гражданской войны судам общей юрисдикции действительно пришлось находиться на заднем плане, свидетельствует статистика Наркомюста, показывающая роль различных государственных органов в процессе осуществления уголовной репрессии. Так из всего объема уголовных дел,

касавшихся мирного населения, в 1920 году в народных судах было рассмотрено 22,3 %, в ревтрибуналах – 35,3 %, в чрезвычайных комиссиях – 30,4 %

Оценивая работу *губернского революционного трибунала*, необходимо обратить внимание на мягкость назначаемых наказаний. К лишению свободы было приговорено только около 10 процентов от общего числа осужденных. В 1922 году значительно поменялся и социальный состав осужденных, почти все они были из крестьян. Основным видом наказания, применявшимся ревтрибуналом, был штраф, в 1922 г. было оштрафовано 732 человека из 1040 осужденных. На втором месте стояли принудительные работы.

В начале 1920-х годов стала складываться жесткая система государственного контроля за судопроизводством. Наркомюст постоянно требовал ежемесячных, ежеквартальных сведений о движении судебных дел, о причинах скопления нерешенных дел.

Оценивая процесс создания и формирования судебной системы РСФСР, можно отметить, что именно впервые три года советской власти была создана строгая система судов, подконтрольная центру и функционировавшая на основе принимаемых им нормативных актов. Главной причиной возникновения такой системы было стремление государства, как можно более обезопасить себя от внешней и внутренней контрреволюции путем проведения целенаправленной карательной политики. Очевидно, что именно воля государства в лице его центральных органов власти и управления являлась главной движущей силой всех тех процессов, которые происходили в сфере судостроительства и судопроизводства в рассматриваемый период.

Подчеркнем, что, несмотря на использование некоторых норм дореволюционного права, закон не играл роли источника права. Объективной причиной этого является отсутствие развитого советского законодательства в и законотворчество на местах. Субъективной причиной – идеалистические взгляды большевиков на государство. Нарком юстиции Д. Курский писал в 1920 г., что советскому суду достаточно «дать несколько общих признаков, которые помогут разобраться» в квалификации деяния и назначении наказания за его совершение. Так как, первоначально при разрешении дел судья мог руководствоваться, помимо декретов Советской власти, революционной совестью и революционным сознанием, важно было осуществить подбор таких судей, жизненный и трудовой опыт которых свидетельствовал бы о их преданности делу партии. Соответственно, руководителями судебных органов назначали выходцев из рабочих и крестьян, которые и определяли основные принципы и направления организации судопроизводства в стране. В тоже время, в качестве простых судей работало достаточно много профессионалов с высшим образованием, которые из-за отсутствия нормативного определения преступности конкретного деяния, вынуждены принимать решения о назначении «мягких», в основном не связанных с лишением свободы наказаний за совершенные преступления.

В первые годы советской власти в борьбе с преступностью отсутствовал системный подход, шел поиск форм и методов работы правоохранительных органов. Борьба с преступностью зачастую носила характер кампанейщины. В качестве примера приведет борьбу самогонварением. До принятия в декабре 1919 г. постановления «О запрещении в РСФСР без разрешения производства и продажи спирта, крепких напитков и не относящихся к напиткам спиртосодержащих

веществ» за изготовление и продажу самогона назначалось, в основном наказания в виде штрафа. После введение в действие, так называемого «сухого закона» уголовные наказания резко ужесточились, так в феврале 1920 г. народным судом Городищенского уезда Пензенской губернии за самогонование к тюремному заключению на десять лет были осуждены Ф.Барсуков и Н. Ермаков. И это явление было массовым.

Несмотря на отмеченные недостатки в организации борьбы с преступностью, в рассматриваемый период сформировалась система советских правоохранительных органов, в основном определились их функции и методы работы, а так же наметилась концепция деятельности правоохранительной системы в период новой экономической политики.

Вопросы для самоконтроля:

1. Концептуальные основы создания советской судебной системы.
2. Декрет о суде № 1.
3. Декрет о суде № 2.
4. Декрет о суде № 3.
5. Организация работы революционных трибуналов.
6. Организация судопроизводства в РСФСР в первые годы советской власти.
7. Осуществление правосудия в России в 1930-1940-е годы.

Тема 11. Обеспечение законности в деятельности советских правоохранительных органов.

Тема 12. Создание и становление советской уголовно-исполнительной системы.

Тема 13. Правоохранительные органы в период с 1991 г. до наших дней.