



С.Г. Карнов
Вологодский государственный университет

ИСТОЧНИКИ ПО ИЗУЧЕНИЮ ИСТОРИИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИИ ПОСТСОВЕТСКОГО ПЕРИОДА (НА ПРИМЕРЕ ВОЛОГОДСКОЙ ОБЛАСТИ)

Статья подготовлена при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований, проект № 18-09-00554 «Органы внутренних дел в контексте взаимоотношений власти и общества России в XX веке (на материалах Европейского Севера)»

Статья посвящена анализу корпуса источников по истории органов внутренних дел России в постсоветский период. Дана классификация источников, раскрыты их возможности в освещении особенностей организации и деятельности правоохранительных органов как на уровне регионов, так и в масштабах страны.

Закон, источник, милиция, органы внутренних дел, полиция, указ.

В постсоветский период истории органы внутренних дел России подверглись существенному реформированию. Их реорганизация была вызвана объективными причинами и связана со становлением новой российской государственности, процессами демократизации в обществе, изменением криминогенной ситуации в стране. Историография истории органов внутренних дел в постсоветский период как на всероссийском, так и на региональном уровне только складывается, и данная тема является актуальной научной проблемой. Ее разработка возможна на основе довольно обширного и разнообразного массива источников.

К *первой группе источников* относятся законодательные, нормативно-правовые, организационно-распорядительные и директивные (ведомственные) акты. В первую очередь это законодательные акты, которые изменили подчиненность российских правоохранительных органов. 22 июня 1990 г. Первый съезд народных депутатов РСФСР принял постановление «О разграничении функций управления на территории РСФСР (основы нового Союзного договора)», согласно которому МВД России было выведено из подчинения союзного министерства. После распада СССР в соответствии с постановлением Верховного Совета РСФСР «О ратификации соглашения о создании Содружества независимых государств» и «О денонсации Договора об образовании СССР» все органы, учреждения и организации МВД СССР, находившиеся на территории Российской Федерации, перешли под юрисдикцию РСФСР с включением их в систему МВД РСФСР.

Правовой основой деятельности российских правоохранительных органов стал Закон «О милиции», принятый 18 апреля 1991 г. [2]. До принятия этого закона основным правовым актом о милиции являлся Указ Президиума Верховного Совета СССР от 8 июня 1973 г. «Об основных обязанностях и правах советской милиции по охране общественного порядка и

борьбе с преступностью» [5]. Однако на практике деятельность милиции регулировалась подзаконными и нормативными актами МВД СССР, которых к началу 1990-х гг. насчитывалось более 4 тысяч. Главный их недостаток заключался в том, что эти нормативные документы отражали в первую очередь ведомственные интересы и не отвечали требованиям строительства правового, демократического государства и защиты граждан.

Закон «О милиции» определил официальную политику государства в сфере охраны общественного порядка и борьбы с преступностью. Милиция характеризовалась как система государственных органов исполнительной власти, призванных защищать жизнь, здоровье, права и свободы граждан, собственность, интересы общества и государства от преступных и иных противоправных действий. В отличие от правовых актов советского периода истории первым принципом ее деятельности было определено уважение прав и свобод человека и гражданина.

В 1990-е гг. борьба с преступностью, особенно с ее организованными формами, приобрела комплексный и общегосударственный характер. В этих условиях руководство страны принимало дополнительные меры для повышения эффективности работы правоохранительных органов. В апреле 1992 г. во исполнение Указа Президента России «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы» [6] было создано Главное управление по борьбе с организованной преступностью (ГУОП МВД РФ), его региональные управления и оперативно-розыскные бюро для обеспечения комплексной борьбы со всеми проявлениями коррупции и организованной преступности. Указом Президента России от 8 октября 1992 г. «О мерах по защите прав граждан, охране правопорядка и усилению борьбы с преступностью» [7] ГУОП и его подчиненные структуры были усилены специальными отделами быстрого реагирования.

Наряду с первоочередными мерами по борьбе с преступностью, были определены основные направления совершенствования системы органов правоохранения. В приказе МВД РФ № 145 от 20 марта 1996 г. «О Концепции развития органов внутренних дел и внутренних войск МВД России» [4] была поставлена цель приведения их в состояние, позволяющее обеспечить надежную защиту личности, общества и государства от преступных посягательств. В рамках реализации этой цели в июне 1996 г. министр внутренних дел А.С. Куликов подписал Директиву «О неотложных мерах по коренному улучшению работы с личным составом в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации» [1]. В ней говорилось, что работа с людьми является важнейшим фактором повышения эффективности боевой и оперативно-служебной деятельности сотрудников милиции.

18 июля 1996 г. Президент Российской Федерации подписал Указ № 1039 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации» [8], который с многочисленными изменениями и дополнениями действовал до 2004 г. Утверждение этого акта президентским указом означало, что МВД России вошло в число федеральных структур исполнительной власти, подчиненных непосредственно Президенту. В соответствии с Указом Президента РФ «О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации» [9], вышедшем 4 июня 2001 г., его структура была значительно усовершенствована. Изменения в основном касались ликвидации дублировавших друг друга служб и подразделений.

Очередные существенные изменения в структуре МВД РФ произошли в 2004 г. с принятием Указа Президента Российской Федерации от 19 июля № 927 (в ред. от 5 ноября 2004 г.), который утвердил новое Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации [10]. Структура МВД России вплоть до марта 2011 г. состояла из подразделений и служб, которые объединялись по линейно-отраслевому признаку и возглавлялись министром и его заместителями.

Несмотря на проведенные преобразования, деятельность органов милиции не в полной мере соответствовала принципиально новым требованиям, которые предъявлялись к правоохранительным органам в условиях гражданского общества. Об этом говорили многочисленные нарушения прав и свобод граждан, в том числе и с применением табельного оружия со стороны сотрудников милиции. В сложившейся ситуации Президент Российской Федерации Д.А. Медведев 24 декабря 2009 г. издал Указ «О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации», заложивший основы проведения реформ в МВД России [11]. В Указе главы государства отмечалось, что существующая структура органов внутренних дел, организация их деятельности, кадровое, финансовое, материально-техническое обеспечение милиции не отвечают современным требованиям и нуждаются в модернизации. Органам исполнительной власти предлагалось подготовить конкретные предложения по реформированию органов правоохранения.

В соответствии с поручением президента была проведена большая работа по совершенствованию

законодательства, регулирующего деятельность сотрудников милиции, в первую очередь касающуюся отношений с гражданами. В феврале 2011 г. Президент Российской Федерации Д.А. Медведев подписал Закон «О полиции», который с 1 марта 2011 г. вступил в законную силу [12]. Вслед за этим законом был принят ряд других нормативно-правовых актов, определявших социальные гарантии сотрудников полиции, а также порядок прохождения службы в органах внутренних дел. Таким образом, первая группа источников позволяет увидеть основные этапы, цели и результаты реформирования правоохранительных органов в постсоветский период.

Для изучения истории правоохранительных органов отдельных регионов большое значение имеет *вторая группа источников* – материалы местных законодательных и исполнительных органов власти. Указанные материалы отражают взаимоотношения региональных органов управления и милиции (полиции) по обеспечению законности и правопорядка на территории области. Так, постановлением Губернатора Вологодской области в сентябре 2000 г. было утверждено Положение об Управлении внутренних дел Вологодской области, в котором определялись основные задачи и функции УВД, полномочия его начальника, структура правоохранительных органов на территории региона, меры по организации и обеспечению деятельности УВД [3]. В дальнейшем в это Положение вносились изменения, вытекавшие из корректировки задач решаемых органами правопорядка.

В последние годы УМВД России по Вологодской области активно взаимодействует с властями и заинтересованными ведомствами по реализации государственных программ правоохранительного характера. С 2013 г. осуществляется программа «Обеспечение профилактики правонарушений, безопасности населения и территории Вологодской области в 2013–2020 годах». В октябре 2013 г. Правительство области утвердило новую государственную программу «Обеспечение законности, правопорядка и общественной безопасности в Вологодской области на 2014–2020 годы», которая включила в себя 5 подпрограмм: «Профилактика преступлений и иных правонарушений», «Безопасность дорожного движения», «Противодействие незаконному обороту наркотиков, снижение масштабов злоупотребления алкогольной продукцией, профилактика алкоголизма и наркомании», «Обеспечение реализации государственной программы на 2014–2020 годы», «Профилактика безнадзорности, правонарушений и преступлений несовершеннолетних “Вектор будущего”». Данные документы дают возможность осветить условия работы и основные задачи, решаемые органами внутренних дел Вологодской области, их взаимодействие с местными властями.

Третья группа источников представлена делопроизводственной документацией, которая находится в ведомственном архиве УМВД по Вологодской области. Это акты нормативно-правового, директивно-распорядительного, организационного и отчетного характера. К документам нормативно-правового характера относятся положения о структурных подразделениях Управления, о подчиненных органах и под-

разделениях, которые утверждаются начальником УМВД России по Вологодской области, а также инструкции, наставления и правила, регулирующие деятельность сотрудников правоохранительных органов.

Основной массив распорядительных документов составляют приказы начальника Управления, касающиеся всех сторон организации и деятельности различных подразделений органов внутренних дел, их штатного расписания, мероприятий по проведению оперативных и профилактических мероприятий, поощрения и наказания сотрудников. В распорядительных актах содержатся также сведения об изменении структуры органов милиции и полиции, профессиональной деятельности, кадровым вопросам, хозяйственным делам.

Характер директивных документов имели также решения коллегии Управления. На заседаниях коллегии регулярно подводились итоги оперативно-служебной деятельности за тот или иной отчетный период, анализировалось выполнение директив МВД, осуществлялось обобщение передового опыта, рассматривалось состояние хозяйственно-финансовой деятельности и решались другие вопросы. Особое внимание коллегия уделяла вопросам о ходе реализации директивных предписаний МВД России. В целом исследование распорядительной документации милиции (полиции) позволяет получить информацию о текущей жизнедеятельности правоохранительных органов, структурных изменениях, порядке реализации предписаний, отдаваемых вышестоящими органами, проблемах в профессиональной деятельности, работе с личным составом, финансово-материальных вопросах.

Информирование вышестоящих органов о деятельности вологодской милиции выражалось в виде отчетных документов. В данных источниках содержатся сведения об организации деятельности вологодской милиции (полиции), дается анализ криминогенной ситуации в области за отчетный период и факторов, влияющих на нее. В отчетах особое внимание обращено на динамику цифровых показателей, характеризующих в процентном соотношении раскрываемость различных видов преступлений, а также на меры профилактического характера в борьбе с преступностью.

Четвертая группа источников – материалы статистики. Официальная статистика о динамике преступности содержится в российских и областных статистических сборниках: «Россия в цифрах», «Статистический ежегодник Вологодской области», «Вологодская область: цифры и факты», «Вологодская область в цифрах» и др. Но эта статистика касается лишь общего количества и основных видов зарегистрированных преступлений, таких как убийство и покушение на убийство, причинение тяжкого вреда здоровью, изнасилование, грабеж и разбой, незаконный оборот наркотиков, кража, хулиганство. В архиве УМВД по Вологодской области содержится детальная статистическая информация о динамике преступности, характере преступлений, категориях правонарушителей, раскрываемости преступлений и т.д. Так, характеризуя правонарушителей, ведомственная статистика выделяла следующие категории: женщины,

несовершеннолетние, студенты и учащиеся, лица без постоянного источника дохода, ранее судимые, иностранные граждане. Учитывались также преступления, совершенные в составе организованных преступных групп, в состоянии алкогольного и наркотического опьянения. Однако эти документы предназначены для служебного пользования.

Пятая группа источников – материалы личного происхождения, мемуары, дневники, воспоминания сотрудников правоохранительных органов. Как правило, мемуары пишут люди образованные, имеющие немалый жизненный опыт и обладающие определенным литературным талантом. Ценность этого вида источников заключается в том, что они зачастую содержат конкретную и детальную информацию от непосредственных участников и свидетелей событий, характеризующих деятельность различных подразделений органов внутренних дел. В то же время следует учитывать как специфику работы сотрудников органов внутренних дел, которые не могут раскрывать все секреты своей профессиональной деятельности, так и определенную субъективность этого вида источников.

Шестая группа источников – периодическая печать. На ее страницах публикуются сведения о деятельности органов милиции (полиции), материалы об отличившихся ее сотрудниках, освещаются наиболее громкие преступления. Традиционно разнообразный материал о сотрудниках органов внутренних дел появлялся на страницах печати в связи с праздничными мероприятиями, посвященными органам милиции.

Седьмая группа источников – интернет-ресурсы. В последние годы эти источники приобретают все большее значение в исторических исследованиях. Можно выделить два основных вида электронных исторических источников: «вторичный», представляющий собой дубликат первоисточников (сканирование, перепечатка различных материалов), и «первичный» электронный исторический источник. К «вторичным» электронным источникам относятся электронные версии периодических печатных изданий. Так, вологодская областная общественно-политическая газета «Красный Север» публикует материалы на своих страницах и размещает их на сайте <http://www.krassever.ru>. Разнообразный материал содержится на официальном сайте Управления МВД по Вологодской области (<https://35.mvd.rf>). На сайте ежедневно размещаются материалы о совершенных и раскрытых преступлениях на территории области, оперативно-профилактических мероприятиях органов внутренних дел, дорожно-транспортных происшествиях, различных акциях с участием сотрудников полиции, спортивных событиях и т.д. Информационные порталы <http://35media.ru/>, <http://www.severinform.ru>, <https://cherinfo.ru> и ряд других оперативно сообщают о событиях в разных сферах общественной жизни, много внимания уделяют деятельности правоохранительных органов в современных условиях.

Таким образом, имеется широкий и разнообразный комплекс источников по изучению истории органов внутренних дел России и отдельных регионов в постсоветский период. В совокупности эти источники содержат разнообразную и достаточно емкую информацию

для детального и всестороннего изучения истории организации и деятельности правоохранительных органов.

Литература

1. О неотложных мерах по коренному улучшению работы с личным составом в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации: Директива МВД Российской Федерации от 19 июня 1996 г. № 1 [Электронный ресурс]. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/901857404> (дата обращения: 23.10.2018).

2. О милиции: Закон Российской Федерации от 18 апреля 1991 г. № 1026-I [Электронный ресурс]. – URL: <http://base.garant.ru/10103710> (дата обращения: 08.11.2018).

3. Об утверждении Положения об управлении внутренних дел Вологодской области: Постановление Губернатора Вологодской области от 13 сентября 2000 г. № 791 [Электронный ресурс]. – URL: <http://zakon-region2.ru/1/41689/> (дата обращения: 08.11.2018).

4. О Концепции развития органов внутренних дел и внутренних войск МВД России: Приказ МВД Российской Федерации от 20 марта 1996 г. № 145 [Электронный ресурс]. – URL: <http://base.garant.ru/1345539/> (дата обращения: 15.11.2018).

5. Об основных обязанностях и правах советской милиции по охране общественного порядка и борьбе с преступностью: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 8 июня 1973 г. [Электронный ресурс]. – URL: <http://pravo.levonevsky.org/baza/soviet/sssr4659.htm2> (дата обращения: 25.11.2018).

6. О борьбе с коррупцией в системе государственной службы: Указ Президента Российской Федерации от 4 апре-

ля 1992 г. № 361 [Электронный ресурс]. – URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/1158> (дата обращения: 26.11.2018).

7. О мерах по защите прав граждан, охране правопорядка и усилению борьбы с преступностью: Указ Президента Российской Федерации от 8 октября 1992 г. № 1189 [Электронный ресурс]. – URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/21534> (дата обращения: 26.11.2018).

8. Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 18 июля 1996 г. №1039 [Электронный ресурс]. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_11057/ (дата обращения: 29.11.2018).

9. О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 4 июня 2001 г. № 644 [Электронный ресурс]. – URL: <http://base.garant.ru/12123289/> (дата обращения: 29.11.2018).

10. Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 19 июля № 927 (в ред. от 5 ноября 2004 г.) [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.zakonprost.ru/content/base/64434> (дата обращения: 04.12.2018).

11. О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 24 декабря 2009 г. № 1468 [Электронный ресурс]. – URL: <http://base.garant.ru/12171874/> (дата обращения: 04.12.2018).

12. О полиции: Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ [Электронный ресурс]. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_110165/ (дата обращения: 04.12.2018).

S.G. Karpov

SOURCES FOR THE STUDY OF HISTORY OF INTERNAL AFFAIRS BODIES IN POST-SOVIET RUSSIA (ON THE EXAMPLE OF VOLOGDA OBLAST)

The article is devoted to the analysis of the corpus of sources on the history of internal affairs bodies in post-Soviet Russia. The author classifies the sources and shows their role in revealing the peculiarities of the structure and activity of law enforcement agencies, both in regions and in the whole country.

Law, source, militsiya, internal affairs bodies, police, decree.