

Научная статья

УДК 351.74

<https://doi.org/10.35750/2071-8284-2024-4-40-50>

Александр Яковлевич Малыгин

доктор юридических наук, профессор

<https://orcid.org/0009-0009-8174-0855>, al.malygin2018!@yandex.ru

Альберт Ильдусович Абдрахманов

кандидат юридических наук, доцент

<https://orcid.org/0009-0009-1969-8051>, albert_a19@mail.ru

Московский университет МВД России имени В. Я. Кикотя

Российская Федерация, 117437, Москва, ул. Академика Волгина, д. 12

К содержанию понятия «органы внутренних дел» в историческом контексте

Аннотация: Введение. Термин «органы внутренних дел» настолько широко вошел в наш обиход (и в научный в том числе), что создается впечатление, будто он существовал всегда. Может показаться, что он претендует на некое базовое теоретическое понятие. В данной статье осуществлена попытка прояснить эту ситуацию, выяснить, когда и при каких обстоятельствах в делопроизводственный и научный оборот вошли понятия «внутренние дела», «органы Министерства внутренних дел», «учреждения внутренних дел», «органы внутренних дел». Эта задача представляется нам насущной и весьма актуальной. **Методы.** Исследование опиралось на диалектику, выступающую как общую методологию научного познания. Были использованы общенаучные, специальные, частнонаучные методы. Осуществлено изучение соответствующих исторических документов с применением анализа, синтеза, индукции и дедукции. Полученные результаты обработаны с помощью интерпретативного метода. Проведено сравнение функций и подразделений Министерства внутренних дел в различные исторические периоды. Принцип историзма позволил исследовать динамику становления и развития терминов «внутренние дела», «органы внутренних дел». **Результаты и их обсуждение.** Выявлено, что сами понятия «внутренние дела», «органы внутренних дел» и другие их производные появились только в конце XVIII века. В «Таинственной конституции» Н. И. Панин наметил новую систему центральных органов отраслевого государственного управления. Одним из восьми направлений «государственного правления» он выделил «Духовной закон и нравы гражданств, что называется внутреннею политикою». В сентябре 1802 г. были созданы восемь министерств. Семь из них «специализированные», профильные: военно-сухопутное, военно-морское, юстиции, коммерции, финансов, иностранных дел, народного просвещения. А руководство остальными сферами деятельности общества и государства было поручено Министерству внутренних дел. Министерство внутренних дел заняло исключительное положение в части руководства местами: ему были подчинены губернаторы, органы местного самоуправления. Но понятие «внутренние дела» не было точно определено еще очень длительное время. Так продолжалось до начала XX века и в послереволюционные годы. Многочисленные реорганизации Министерства так и не позволили окончательно сформировать определение рассматриваемых терминов. **Заключение.** В результате исследования авторы приходят к выводу, что понятие «органы внутренних дел» не может претендовать на универсальное применение к различным историческим пери-

дам, поскольку отсутствуют единые критерии отнесения функций, выполняющихся теми или иными звеньями государственного аппарата, к «внутренним делам».

Ключевые слова: правоохранительные органы, полиция, внутренние дела, МВД, НКВД, милиция, органы внутренних дел

Для цитирования: Малыгин А. Я., Абдрахманов А. И. К содержанию понятия «органы внутренних дел» в историческом контексте // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2024. – № 4 (104). – С. 40–50; <https://doi.org/10.35750/2071-8284-2024-4-40-50>.

Original article

Aleksandr Ya. Malygin

Dr. Sci. (Jurid.), Professor

<https://orcid.org/0009-0009-8174-0855>, al.malygin2018!@yandex.ru

Al'bert I. Abdrahmanov

Cand Sci. (Jurid.), Docent

<https://orcid.org/0009-0009-1969-8051>, albert_a19@mail.ru

*Moscow University of the MIA of Russia named after V. Ya. Kikot
12, Academician Volgina str., Moscow, 117437, Russian Federation*

To the content of the concept of “internal affairs bodies” in a historical context

Abstract: Introduction. The term “internal affairs” has become so widespread in our everyday life (including scientific) that it seems as if it has always existed. It may seem that it pretends to be some basic theoretical concept. The author of this article attempts to clarify this situation, to find out when and under what circumstances the concepts of “internal affairs”, “bodies of the Ministry of Internal Affairs”, “institutions of internal affairs”, “internal affairs bodies” entered the record and scientific turnover. This task seems to us to be urgent and highly relevant. **Methods.** The research was based on dialectics, acting as a general methodology of scientific cognition. General scientific, special and private-scientific methods were used. The study of relevant historical documents with the use of analysis, synthesis, induction and deduction was carried out. The obtained results were processed using the interpretative method. The comparison of functions and subdivisions of the Ministry of Internal Affairs in different historical periods was carried out. The principle of historicism allowed us to study the dynamics of formation and development of the terms “internal affairs”, “internal affairs bodies”. **Results and their discussion.** It is revealed that the very concepts of “internal affairs”, “internal affairs bodies” and other derivatives of them appeared only at the end of the XVIII century. In the “Mysterious Constitution” N. I. Panin outlined a new system of central bodies of branch state administration. One of the eight directions of “state government” he singled out “Spiritual law and morals of citizens, which is called internal politics”. Eight ministries were created in September 1802. Seven of them were “specialised”, profile ones: the Military and Army, Naval, Justice, Commerce, Finance, Foreign Affairs, Public Education. The leadership of the other spheres of activity of society and the state was entrusted to the Ministry of Internal Affairs. The Ministry of Internal Affairs took an exclusive position in the part of the management of places: governors, local self-government bodies were subordinated to it. The concept of “internal affairs” was not precisely defined for a very long time. This continued until the beginning of the twentieth century and in the post-revolutionary years. Numerous reorganisations of the Ministry did not allow forming

a definition of the terms in issue. **Conclusion.** As a result of the research, the authors conclude that the concept of «internal affairs bodies» cannot claim universal application to different historical periods. There are no unified criteria for attributing the functions performed by certain links of the state apparatus to «internal affairs».

Keywords: law enforcement agencies, police, internal affairs, MIA, NCIA, militia, internal affairs bodies

For citation: Malygin A. Ya., Abdrakhmanov A. I. To the content of the concept of “internal affairs bodies” in a historical context// Vestnik of the St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. – 2024. – № 4 (104). – P. 40–50; <https://doi.org/10.35750/2071-8284-2024-4-40-50>.

Введение

Словосочетание «органы внутренних дел» является широко используемым, общепризнанным, даже «само собою разумеющимся». Употребляется оно не только в повседневной, бытовой лексике, но и в научных публикациях, в формулировках названий многочисленных статей, в учебных пособиях, учебниках, монографиях¹, вплоть до использования для характеристики известных правоохранных механизмов Древнерусского государства. Поэтому может показаться, что оно выступает в качестве претендента на уровень научной категории, некоего базового теоретического понятия.

Попытаемся проследить, когда и при каких обстоятельствах оно возникло. Вначале обратимся к справедливо считающимся объективными, научно достоверными источникам информации – к энциклопедиям. Оказывается, что ни в одной из наиболее известных, полных, авторитетных энциклопедий отдельной статьи «органы внутренних дел» нет.

Почему же? Стоит немного разъяснить этот вопрос. Энциклопедии пишутся так: готовится перечень предполагаемых к публикации в этой энциклопедии статей, затем подыскиваются авторы (известные специалисты в соответствующей области знаний и практики), которым и предлагается поучаствовать в подготовке этого важного труда. Отсутствие в энциклопедиях отдельной статьи «органы внутренних дел» может объясняться двумя причинами: 1) разработчики (а это тоже высококлассные специалисты) изначально не включали ее в перечень статей, 2) в перечень поместили, но авторы, которым предлагали эту статью написать, отказались от этого. Надеемся, что данная публикация поможет понять, почему так произошло.

Но предварительно следует сказать о единственном исключении «энциклопедического» уровня, «ведомственном» издании, о книге «МВД России. Энциклопедия», выпущенной в 2002 году к 200-летию Министерства внутренних дел². Предложенная в ней трактовка данного понятия заслуживает внимания. Ее автор В. В. Черников – известный ученый, доктор наук, профессор, по должности начальник договорно-правового департамента МВД России, располагавший широчайшими возможностями интерпретации этого понятия согласно с интересами практики – считает, что органы внутренних дел Российской Федерации являются «специализированной государственной структурой, предназначенной для непосредственного осуществления государственного управления в области внутренних дел». Далее дается разъяснение, что же относится к внутренним делам. Внутренние дела – это «важнейшая сфера жизнедеятельности общества и государства, представляющая собой комплекс общественных отношений, связанных с защитой жизненно важных интересов личности, общества и государства от противоправных посягательств и иных угроз, с обеспечением общественного порядка и общественной безопасности»³.

¹ Авторы данной статьи также использовали оборот «органы внутренних дел» в различных публикациях.

² Черников В. В. Органы внутренних дел (ОВД) // МВД России : Энциклопедия / гл. ред. В. Ф. Некрасов. – Москва: Объединенная редакция МВД России : Олма-Пресс, 2002. – С. 366–367.

³ Там же.

Не вступая в полемику, отметим лишь тот факт, что такое понимание «органов внутренних дел», «внутренних дел» предлагается в наши дни, в начале XXI столетия. Схожая трактовка дается в учебниках, учебных пособиях по курсу «Правоохранительные органы», в многочисленных статьях данной проблематики. Приведем несколько примеров. Так, Я. Л. Ванюшин считает, что «органы внутренних дел представляют возглавляемую МВД России систему органов исполнительной власти и их подразделений, осуществляющих публичные функции в сфере внутренних дел и наделенных в установленных законом случаях полномочиями по применению принудительных мер воздействия на участников контролируемых правоотношений»⁴.

По мнению А. П. Гуськовой, если под внутренними делами понимать совокупность всех вопросов внутренней жизни государства, то этим занимаются большинство органов исполнительной власти⁵.

В узком же смысле внутренние дела чаще всего трактуются как сфера деятельности, связанная «с охраной общественного порядка, защитой прав и свобод граждан, обеспечением законности, работой полиции»⁶.

Возникает вопрос – можно ли им оперировать применительно к более ранним историческим периодам, т. е. является ли данная трактовка универсальной, раскрывающей сущность этой категории?

Методы

Исследование опиралось на диалектику, выступающую как общую методологию научного познания. Были использованы общенаучные, специальные, частнонаучные методы. Осуществлено изучение соответствующих исторических документов с применением анализа, синтеза, индукции и дедукции. Полученные результаты обработаны с помощью интерпретативного метода. Проведено сравнение функций и подразделений Министерства внутренних дел в различные исторические периоды. Принцип историзма позволил исследовать динамику становления и развития терминов «внутренние дела», «органы внутренних дел».

Результаты.

Принято считать, что в политический и юридический обиход понятие «внутренние дела» вошло в конце XVIII века. В «Таинственной конституции» Н. И. Панин наметил новую систему центральных органов отраслевого государственного управления. Одним из восьми направлений «государственного правления» он выделил «Духовной закон и нравы гражданств, что называется внутреннею политикою».

Иностранная, военная и адмиралтейская коллегии отделялись «от общих внутренних дел», обнимавших широчайший круг общественных отношений. Одним из руководителей департамента (коллегии) Императорского совета должен быть «статский секретарь внутренних дел, который не токмо сенатор, но и место имеет во всех коллегиях, принадлежащих к тому департаменту»⁷.

⁴ Ванюшин Я. Л. Организационное построение ОВД РФ // Государство и право. – 2012. – № 34. – С. 34.

⁵ Гуськова А. П. Органы внутренних дел в системе правоохранительных органов // Человек и закон. – 2014. – № 34. – С. 47. Примерно такой же является позиция Р. Г. Миронова, считающего, что в широком смысле органы внутренних дел представляют собой систему органов исполнительной власти, осуществляющих внутренние задачи и функции государства. См.: Миронов Р. Г. ОВД в системе правоохранительных органов // Международное публичное и частное право. – 2015. – № 123.

⁶ Шамардин А. А. Правовой статус органов внутренних дел // Государство и право. 2011 – № 9. – С. 77. Н. А. Петухова и А. С. Мамыкин пишут, что «органы внутренних дел осуществляют защиту прав и свобод человека и гражданина, обеспечение охраны общественного порядка и общественной безопасности, предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений» // Правоохранительные и судебные органы России : учебник. – Москва: Российский государственный университет правосудия, 2015. – С. 221.

⁷ Бумаги Императрицы Екатерины II, хранящиеся в Государственном архиве Министерства иностранных дел / Собрания и изданы с Высочайшего разрешения по предначертанию его Императорского Высочества Государя Наследника Цесаревича Великого Князя Александра Александровича академиком П. Пекарскими : в 5 т. – Санкт-Петербург: Типография Императорской Академии Наук, 1871. – Т. I: 1744–1764 годы. – С. 202.

Сохранилась записка Екатерины II о кандидатах в советники Императорского совета (Н. И. Панин в их числе) и о разделении его на департаменты. Первый в списке департамент «Внутренний» во главе с Н. И. Паниным⁸.

Сенат предполагалось разделить на шесть департаментов. Первый: «Государственных внутренних политических дел, яко то всякие государственные ведомости о числе народа, полное сведение о всех государственных приходах и расходах, архива с печатною конторою и типографиею, дела по синоду с подчиненными местами, дела по иностранной коллегии с пограничными комиссиями. Дела по камор с корчемными и ревизион-коллегиями, по штатс и соляной конторам и по канцелярии конфискации, по секретной и тайной экспедициям, по приказному столу и по новому уложению. О штатах, по ревизиям мужеского пола душ. По монетной и с принадлежащими к тому экспедициям»⁹.

Четвертый департамент: «Дела по юстиц и вотчинной коллегиям, по сыскному и судному приказу, по сыщиковым делам и по экспедиции о колодниках и всякия следственные по главной полиции»¹⁰. Отсюда можно заключить, что «правоохранительные» функции Н. И. Панин не связывал с делами внутренними. К слову сказать, в названных и иных документах братьев Паниных, адресованных в 1762 году Екатерине II, широко и свободно употребляются термины «министерство», «министр»¹¹.

Можно предположить, что новаторы «дней Александровых прекрасного начала» были знакомы с названными проектами, потому что в министерской реформе очень много созвучного идеям Н. И. Панина, в т. ч. в части «внутренних дел».

Для того чтобы разобраться с изначальной трактовкой термина «внутренние дела» и его эволюцией, следует упомянуть наиболее важные вехи истории МВД–НКВД, прибегнуть к их ретроспективной характеристике.

Напомним, что в сентябре 1802 г. были созданы восемь министерств. Семь из них «специализированные», профильные: военно-сухопутное, военно-морское, юстиции, коммерции, финансов, иностранных дел, народного просвещения. А руководство остальными сферами жизнедеятельности общества и государства было поручено Министерству внутренних дел. Поэтому оно было необычайно многофункциональным.

Достаточно перечислить основные самые крупные структурные звенья – экспедиции Министерства внутренних дел, чтобы убедиться в этом.

Первая экспедиция – народное продовольствие и соляная часть.

Третья – совершенствование земледелия; дороги, фабрики и заводы.

Четвертая – приказы общественного призрения.

Из четырех экспедиций только вторая (спокойствия и благочиния) занималась вопросами руководства полицией.

Очевидно, что при таком положении дел правоохранительная деятельность не относилась к разряду приоритетных. Подтверждением тому может служить любой отчет Министерства (объемом до 100 страниц), которые публиковались, начиная с 1804 года. В некоторых из них о состоянии правопорядка вообще не упоминается, результаты работы полиции не оцениваются, в лучшем случае приводятся сведения о некоторых «выдающихся» происшествиях.

Министерство внутренних дел заняло исключительное положение в части руководства местами: ему были подчинены губернаторы, органы местного самоуправления. Министерство активнейшим образом воздействовало на духовную жизнь россиян, т. к. все конфессии (за исключением Русской православной церкви, которая, как известно, была огосударствлена Петром I и управлялась через Духовную коллегия – Святейший Синод) были подведомственны Министерству внутренних дел, в составе которого имелся Де-

⁸ Там же. – С. 201.

⁹ Там же. – С. 201.

¹⁰ Там же. – С. 211.

¹¹ Из бумаг Диканьского архива князя Кочубея // Русский архив. – [Б. м.]: Издаваемый при Чертковской библиотеке, 1871. – Год 11-й. Т. 2. – С. 1415, 1418, 1420, 1422, 1423.

партамент духовных дел иностранных исповеданий. Цензура также была поручена ему. Как видим, к «внутренним делам» (к ведению МВД) был отнесен широчайший круг вопросов, охватывавший производственные, хозяйственные, административные, идеологические (духовные), правовые отношения, т. е. все сферы жизнедеятельности общества и государства.

В таком виде (за изъятиями, о которых речь пойдет ниже) Министерство действовало до начала XX века.

Никаких попыток за все два века ввести в оборот понятие "органы внутренних дел" не предпринималось, т. к. государствоведы, полицейисты, чиновный мир понимали, что отсутствует единый критерий, позволяющий отнести то или иное звено государственного механизма (согласно выполнявшимся им функциям) именно к органам внутренних дел. А некоторые события, некоторые важные реформы только подтверждали, что для теоретического научного обоснования понятия «органы внутренних дел» нет достаточных оснований. Самый убедительный, на наш взгляд, пример – это создание Министерства полиции. После выделения полиции из состава МВД последнее превратилось в чисто хозяйственное ведомство. Если его и систему подчиненных ему многочисленных подразделений отнести к «органам внутренних дел», то как же быть с системой Министерства полиции? (Кстати, в его состав были включены звенья отнюдь не полицейского – по современным меркам – характера, например, медицинский департамент). Затем, в дореволюционный период несколько раз в состав Министерства вводили и вновь выводили политический сыск, места лишения свободы и т. д. Государственно-правовой статус Министерства внутренних дел в результате множественных преобразований существенным образом менялся, отразить его в обобщенном научно-теоретическом понятии «органы внутренних дел» было невозможно. Понимание этого было, по-видимому, всеобщим. Поэтому использовалось (со временем все шире) понятие, совершенно не претендующее на какую-либо научность, понятие, отражающее практическое, реальное положение дел – органы Министерства внутренних дел. Легко заметить, что в этом случае какое бы расширение или сужение компетенции ведомства ни состоялось, а, следовательно, как бы ни уменьшалось или ни расширялось число служб и подразделений, подведомственных МВД, этот термин самым точным образом отражал бы истинное положение вещей.

Не вдаваясь в детали, можно утверждать, что аналогичный подход сохранялся и в Советском государстве. Образованный после Октябрьской революции Народный комиссариат внутренних дел в течение первых месяцев оставался таким же многофункциональным, как и дореволюционное Министерство внутренних дел, сохраняя многие прежние структурные подразделения. Однако с 1918 года началась постепенная реорганизация Наркомата: «чужеродное» (медицина, ветеринария, статистика и проч.) передавалось в другие ведомства, а в ведение НКВД переходили функции, связанные непосредственно с обеспечением внутренней безопасности. В состав Наркомата были переданы внутренние войска, места лишения свободы, органы государственной безопасности, подразделения по обслуживанию беженцев и пленных, противопожарная служба и др.¹² Невозможно «втиснуть» в понятие «органы внутренних дел» коммунальное хозяйство, руководство которым НКВД осуществлял до 1930 года.

Образованный в 1934 году Наркомат внутренних дел СССР являлся по сути своей «охранительным» ведомством. Напомним, что структура его включала: главное управление государственной безопасности, главное управление милиции и уголовного розыска, главное управление пожарной охраны, главное управление пограничной и внутренней охраны, главное управление исправительно-трудовых лагерей и трудовых поселений, отдел ЗАГС.

Хотя развитие Наркомата шло преимущественно за счет углубления специализации, выделения обособленных служб и подразделений (паспортная, ГАИ, детские комнаты ми-

¹² С переходом к нэпу многие из них были упразднены.

лиции и т. д.; в пенитенциарной области – новые виды мест лишения свободы), два нововведения не укладываются в общую схему: создание военно-учетных столов в низовых органах милиции (т. е. превращение их по сути дела в военкоматы) и службы местной противовоздушной обороны. И то и другое трудно отнести к внутренним делам, а следовательно, использовать в качестве аргумента существования «органов внутренних дел», а не «органов НКВД» в те годы.

Послевоенные эксперименты (передача из МВД милицейских служб и подразделений в ведение МГБ, а мест лишения свободы в Министерство юстиции и возвращение их обратно, объединение-разъединение с МГБ и проч.) лишь подтверждают сомнения в возможности оперировать общим, единым понятием «органы внутренних дел». С включением милиции в состав МГБ в 1949 году сложилась система, при которой в краях и областях Союза СССР существовали одновременно управления МГБ и управления милиции. Поэтому продолжали использовать наименование «органы НКВД», «органы МГБ», «органы милиции».

В 1953 году МГБ и МВД слились в единое МВД, а после создания весной 1954 года КГБ при Совете министров СССР милиция была оставлена в МВД. На уровне краев и областей действовали управления МВД и управления милиции.

Теперь мы подошли к событию, которое и явилось основанием (причиной) введения в оборот понятия «органы внутренних дел». В постановлении ЦК КПСС и Совета министров СССР от 25 октября 1956 г.¹³ говорилось: «Считая неправильной существующую централизацию руководства местными учреждениями внутренних дел со стороны Министерства внутренних дел СССР, а также деление на органы МВД и органы милиции, признать целесообразным реорганизовать управления МВД и управления милиции в областях и краях в единые управления внутренних дел исполнительных комитетов областных (краевых) Советов депутатов трудящихся, а отделы (отделения) милиции в городах и районах преобразовать в отделы (отделения) милиции исполнительных комитетов городских и районных Советов депутатов трудящихся». Это решение оценивается абсолютно во всех публикациях как восстановление принципа двойного подчинения. Спрашивается, кого и кому?

Прежнее понятие «органы МВД» исключалось, как отражающее «неправильную существующую централизацию руководства местными учреждениями внутренних дел...»¹⁴. Назвать их органами исполкомов соответствующего уровня также было невозможно, поскольку это не отражало бы того самого принципа «двойного подчинения». В постановлении употреблен термин «местные учреждения внутренних дел». Некоторое время оборот «учреждения внутренних дел» широко использовался в официальных документах, нормативных актах. Одним из значений полиморфной категории «учреждение» является понятие «орган». На каком-то этапе словосочетание «органы внутренних дел» вытеснило словосочетание «учреждения органов внутренних дел» (каких-либо свидетельств о том, что оно было внедрено в директивном порядке или как методическая рекомендация не существует).

Итак, категория «органы внутренних дел» возникла как попытка идентифицировать созданные осенью 1956 года УВД (ОВД) соответствующих исполнительных комитетов Советов депутатов трудящихся¹⁵. Однако если ранее использовавшееся понятие «Органы НКВД-МВД» отражали лишь ведомственную принадлежность того или иного звена (службы, подразделения и т. д.) к НКВД-МВД и не претендовали на научно-теоретическое обоснование, раскрытие этого понятия, то использование термина «орган(ы) внутренних дел» непосредственно подводило к необходимости его толкования.

¹³ О мерах по улучшению работы МВД СССР : постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР // Партийная жизнь. – 1957. – № 4. – С. 64–65.

¹⁴ Там же.

¹⁵ См.: Общая теория права и государства : учебник / В. С. Афанасьев, А. Г. Братко, А. П. Герасимов [и др.] ; под ред. В. В. Лазарева. – Москва: Юрист, 1994. – 367 с. ; Теория права и государства : учебник / В. С. Афанасьев, А. Г. Братко, В. Н. Бутылин [и др.] ; под ред. В. В. Лазарева. – Москва: Право и закон, б. г. (1996). – 421 с.

Последующие события достаточно скоро продемонстрировали аморфность данного понятия. К началу 1960-х гг. многие звенья МВД были переданы в другие министерства и ведомства, т. е. министерство перестало выполнять какие-то важные функции, а общее название «органы внутренних дел» продолжало применяться.

А как термин «органы внутренних дел» «подружить» с периодом 1962–1968 гг., когда у нас существовало не Министерство внутренних дел (МВД), а Министерство охраны общественного порядка (МООП)? Указом Президиума Верховного Совета СССР от 25 ноября 1968 г. МООП СССР был переименован в МВД СССР. Все это наглядно свидетельствует, что никаких единых критериев для отнесения каких-либо звеньев государственного механизма к органам внутренних дел не существовало.

Все последующее развитие МВД лишь подтверждает это. Многочисленные изъятия функций и наоборот – возложение новых обязанностей на Министерство внутренних дел существенно меняли его государственно-правовой статус. Перечислить все важные изменения в журнальной статье просто невозможно. Назовем только наиболее существенные за последние десятилетия.

28 июля 1998 г. был издан указ «О передаче уголовно-исполнительной системы Министерства внутренних дел Российской Федерации в ведение Министерства юстиции Российской Федерации»¹⁶, которая была в целом закончена к 1 сентября 1998 г.

Из ведения МВД была изъята противопожарная служба. Указом Президента Российской Федерации от 9 ноября 2001 г. «О совершенствовании Государственного управления в области пожарной безопасности»¹⁷ Государственная противопожарная служба Министерства внутренних дел Российской Федерации была преобразована в Государственную противопожарную службу Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС).

Во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации»¹⁸ в состав Росгвардии были переданы внутренние войска, а также органы управления и подразделения МВД России по госконтролю в сфере оборота оружия, частной охранной деятельности, отряды СОБР и ОМОН территориальных органов внутренних дел, Центр специального назначения сил оперативного реагирования и авиации МВД России и авиаподразделения министерства. Кроме того, Росгвардии передано ФГУП «Охрана».

Из сказанного ясно, что в результате этих изъятий Министерство внутренних дел фактически стало Министерством полиции.

Согласно Указу Президента Российской Федерации от 10 января 1994 г.¹⁹ Министерство внутренних дел отнесено к числу ведомств, подчиненных непосредственно ему. Государственно-правовой статус МВД, закрепленный в данном указе и целом ряде иных нормативных правовых актов, предусматривает строгую централизацию руководства министерством. Принцип двойного подчинения, который лежал в основе организации системы НКВД–МВД (1918–1930, 1956–1990) перестал действовать. Сам ход исторического развития вернул в обиход категорию «органы МВД», которая наиболее полно отражает реальное положение дел (достаточно посмотреть на вывеску любого регионального подразделения). Не претендующая на научные обобщения, неся сугубо прикладную нагрузку, она в известной мере может использоваться и в отношении периодов существования двойного подчинения – ведь сущность этих органов определялась, прежде всего, принадлежностью к НКВД-МВД.

¹⁶ Собрание законодательства Российской Федерации (далее – СЗ РФ). – 1998. – № 31. – Ст. 3841. Источник: <https://www.law.ru/npd/doc/docid/901752249/modid/99> (дата обращения: 19.11.2024).

¹⁷ О совершенствовании государственного управления в области пожарной безопасности : Указ Президента Российской Федерации от 9 ноября 2001 г. № 1309 (ред. от 27.10.2011) // СЗ РФ. – 2001. – № 46. – Ст. 4348.

¹⁸ Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации : Указ Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 157 (ред. от 17.06.2019) // СЗ РФ. – 2016. – № 15. – Ст. 2072.

¹⁹ Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. – 1994. – № 3. – Ст. 190; СЗ РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3841.

Встает вопрос, как быть с теми хронологически короткими периодами, к которым невозможно употребить ни данную категорию, ни понятие «органы внутренних дел». Напомним, что с 1932 по 1934 гг. милиция подчинялась ОГПУ, исправительно-трудовые учреждения Наркомату юстиции и т. д. После Великой Отечественной войны из МВД в МГБ были переданы многие службы и подразделения, в том числе внутренние войска, милиция и уголовный розыск, а МВД превратилось в некое почти хозяйственное ведомство. С 1962 по 1968 гг. существовало не МВД, а Министерство охраны общественного порядка. Думается, что можно предложить именовать их по ведомственной принадлежности: милиция в составе ОГПУ (МГБ), ИТУ под руководством НКЮ, МООП и его местные органы и т. п. и т. д.

Заключение

После создания в сентябре 1802 г. министерств семь из них были «специализированными», профильными: военно-сухопутное, военно-морское, юстиции, коммерции, финансов, иностранных дел, народного просвещения. А руководство остальными сферами деятельности общества и государства было поручено Министерству внутренних дел, ему были подчинены губернаторы, органы местного самоуправления, ему были подведомственны все конфессии (за исключением РПЦ), в составе которого имелся Департамент духовных дел иностранных исповеданий. Цензура также была поручена означенному министерству.

В течение долгого времени как в дореволюционный период, так и в советский и постсоветский многие функции МВД были переданы в другие министерства и ведомства, но общее название «органы внутренних дел» продолжало применяться.

Вышеизложенное позволяет сделать вывод, что понятие «органы внутренних дел» не может претендовать на универсальное применение к различным историческим периодам, поскольку единые критерии отнесения функций, выполняющихся теми или иными звеньями государственного аппарата, к «внутренним делам», до настоящего времени отсутствуют.

Список литературы

1. Аврутин Ю. Е. Полиция и милиция в механизме обеспечения государственной власти в России: теория, история, перспективы. – Санкт-Петербург: Юридический центр Пресс, 2003. – 499 с.
2. Актуальные проблемы истории советской милиции: сб. науч. тр. – Минск: Минская высшая школа МВД СССР, 1991. – 152
3. Афанасьев А. В., Галкин Ю. В. Российская милиция. Краткая хроника (октябрь 1917–2000 г.). – Саратов: Саратовский юридический институт, 2001. – 288 с.
4. Барсегян С. Г. Внутренняя безопасность общества и правоохранительные органы: (социально-философский анализ) : монография. – Москва: Московский университет МВД России, Щит-М, 2003. – 159 с.
5. Борисов, А. В. Малыгин, А. Я., Мулукаев Р. С. Полиция Российской империи : монография / под ред. Р. С. Мулукаева. – Москва : Юнити-Дана, Закон и право, 2013. – 318 с.
6. Бредихин А. Л., Удальцов А. А. От милиции к полиции: преобразование органов внутренних дел постсоветской России // Историко-правовые проблемы: Новый ракурс. – 2022. – № 2. – С. 76–85.
7. Ванюшин Я. Л., Ванюшина И. Н. Организационное построение органов внутренних дел Российской Федерации // Правопорядок: история, теория, практика. – 2015. – № 2 (5). – С. 14–18.
8. Варадинов Н. В. П. История Министерства внутренних дел. – Ч. II, книга 2. – Санкт-Петербург: Типография Министерства внутренних дел, 1862. – 604 с.
9. Гуськова А. П. Органы внутренних дел в системе правоохранительных органов // Человек и закон. – 2014. – № 34.
10. Гуцин С. В. Сущность и функции системы внутренней безопасности : монография. – Москва: Московский юридический институт, 1996. – 151 с.

11. *Жаглин А.В.* Органы внутренних дел в системе национальной безопасности Российской Федерации : монография. Воронеж: Институт ИТОУР, 2008. – 226 с.
12. *Зонненфельс И.* Начальные основания полиции или Благодичиние. Москва: В Университетской типографии, у Н. Новикова, 1787. – 318 с.
13. *Исторический очерк образования и развития полицейских учреждений в России.* – Санкт-Петербург: Типография Министерства внутренних дел, 1913. – 42 с.
14. *Кодзокова Л. А., Гутиева И. Г.* Место органов внутренних дел в системе органов исполнительной власти и их взаимодействие с иными органами // Евразийский юридический журнал. – 2022. – № 4 (167). – С. 382–383.
15. *Министерство внутренних дел. 1802–1902.* Исторический очерк. – Санкт-Петербург: Типография Министерства внутренних дел, 1901. – 335 с.
16. *Мионов Р. Г.* ОВД в системе правоохранительных органов // Международное публичное и частное право. – 2015. – № 123.
17. *Мулукаев Р. С.* Полиция России. (IX в. – нач. XX в.). – Нижний Новгород: [Б. и.], 1993. – 101 с.
18. *Мулукаев Р. С.* О некоторых особенностях полиции дореволюционной России // Реформы полиции России: история, современность, перспективы : сборник трудов межвузовского научно-практического семинара. – Москва: Академия управления МВД России, 2015. – С. 71–76.
19. *Нарбутов Р. В.* Проект развития полицейских органов России 1907 г. // Советское государство и право. – 1990. – № 11. – С. 125–133.
20. *Овченко Ю. Ф.* Полицейская реформа В. К. Плеве // Отечественная история. – 1993. – № 8. – С. 153–157.
21. *Руководство практических сведений по части:* а) уголовного законодательства, б) судебной реформы 20 ноября 1864 г., в) обязанностей общей полиции, г) закон 19 мая 1871 г. Для офицеров Корпуса жандармов / сост. полковник А. Рябинин. – Санкт-Петербург, 1872. – 230 с.
22. *Румянцев Н. В.* Российская полиция: историко-правовой анализ // Вестник Московского университета МВД России. – 2012. – № 1. – С. 126–129.
23. *Сизиков М. И.* Полицейская реформа Петра I // Правоведение. – 1992. – № 2. – С. 88–96.
24. *Токарева К. А.* Государственная служба в ОВД Российской Федерации: некоторые проблемы и особенности // Молодой исследователь: вызовы и перспективы : сб. статей. – Москва: Интернаука, 2018. – С. 136–143.
25. *Хлусов Т. М.* Понятие органов внутренних дел в контексте управленческого и структурно-функционального анализа: историческая ретроспектива (1917–2010 гг.) // Юридическая наука: история и современность. – 2014. – № 10. – С. 19–27.
26. *Шамардин А. А.* Правовой статус органов внутренних дел // Государство и право. – 2011. – № 9. – С. 77.

References

1. *Avrutin Yu. Ye.* Politsiya i militsiya v mekhanizme obespecheniya gosudarstvennoy vlasti v Rossii: teoriya, istoriya, perspektivy. – Sankt-Peterburg: Yuridicheskiy tsentr Press, 2003. – 499 s.
2. *Aktual'nyye problemy istorii sovetskoy militsii* : sb. nauch. tr. – Minsk: Minskaya vysshaya shkola MVD SSSR, 1991. – 152 s.
3. *Afanas'yev A. V., Galkin Yu. V.* Rossiyskaya militsiya. Kratkaya khronika (oktyabr' 1917 – 2000 g.). – Saratov: Saratovskiy yuridicheskiy institut, 2001. – 288 s.
4. *Barsegyan S. G.* Vnutrennyaya bezopasnost' obshchestva i pravookhranitel'nyye organy: (sotsial'no-filosofskiy analiz) : monografiya. – Moskva: Moskovskiy universitet MVD Rossii, Shchit-M, 2003. – 159 s.
5. *Borisov, A. V. Malygin, A. Ya., Mulukayev R. S.* Politsiya Rossiyskoy imperii : monografiya / pod red. R. S. Mulukayeva. – Moskva : Yuniti-Dana, Zakon i pravo, 2013. – 318 s.
6. *Bredikhin A. L., Udaltsov A. A.* Ot militsii k politsii: preobrazovaniye organov vnutrennikh del postsovetsoy Rossii // Istoriko-pravovyye problemy: Novyy rakurs. – 2022. – № 2. – С. 76–85.
7. *Vanyushin Ya. L., Vanyushina I. N.* Organizatsionnoye postroyeniye organov vnutrennikh del Rossiyskoy Federatsii // Pravoporyadok: istoriya, teoriya, praktika. – 2015. – № 2 (5). – С. 14–18.

8. *Varadinov N. V. P. Istoriya Ministerstva vnutrennikh del. – Ch. II, kniga 2. – Sankt-Peterburg: Tipografiya Ministerstva vnutrennikh del, 1862. – 604 s.*
9. *Gus'kova A. P. Organy vnutrennikh del v sisteme pravookhranitel'nykh organov // Chelovek i zakon. – 2014. – № 34.*
10. *Gushchin C. B. Sushchnost' i funktsii sistemy vnutrenney bezopasnosti : monografiya. – Moskva: Moskovskiy yuridicheskiy institut, 1996. – 151 s.*
11. *Zhaglin A. B. Organy vnutrennikh del v sisteme natsional'noy bezopasnosti Rossiyskoy Federatsii : monografiya. Voronezh: Institut ITOUR, 2008. – 226 s.*
12. *Zonnenfel's I. Nachal'nyye osnovaniya politsii ili Blagochiniye. Moskva: V Universitetskoy tipografii, u N. Novikova, 1787. – 318 s.*
13. *Istoricheskiy ocherk obrazovaniya i razvitiya politseyskikh uchrezhdeniy v Rossii. – Sankt-Peterburg: Tipografiya Ministerstva vnutrennikh del, 1913. – 42 s.*
14. *Kodzokova L. A., Gutiyeva I. G. Mesto organov vnutrennikh del v sisteme organov ispolnitel'noy vlasti i ikh vzaimodeystviye s inymi organami // Yevraziyskiy yuridicheskiy zhurnal. – 2022. – № 4 (167). – S. 382–383.*
15. *Ministerstvo vnutrennikh del. 1802--1902. Istoricheskiy ocherk. – Sankt-Peterburg: Tipografiya Ministerstva vnutrennikh del, 1901. – 335 s.*
16. *Mironov R. G. OVD v sisteme pravookhranitel'nykh organov // Mezhdunarodnoye publichnoye i chastnoye pravo. – 2015. – № 123.*
17. *Mulukayev P. C. Politsiya Rossii. (IX v. – nach. XX v.). – Nizhniy Novgorod: [B. i.], 1993. – 101 s.*
18. *Mulukayev R. S. O nekotorykh osobennostyakh politsii dorevolyutsionnoy Rossii // Reformy politsii Rossii: istoriya, sovremennost', perspektivy : sbornik trudov mezhvuzovskogo nauchno-prakticheskogo seminar. – Moskva : Akad. upr. MVD Rossii, 2015. – S. 71–76.*
19. *Narbutov R. V. Proyekt razvitiya politseyskikh organov Rossii 1907 g. // Sovetskoye gosudarstvo i pravo. – 1990. – № 11. – S. 125–133.*
20. *Ovchenko Yu. F. Politseyskaya reforma V. K. Pleva // Otechestvennaya istoriya. – 1993. – № 8. – S. 153–157.*
21. *Rukovodstvo prakticheskikh svedeniy po chasti: a) ugolovnogo zakonodatel'stva, b) sudebnoy reformy 20 noyabrya 1864 g., v) obyazannostey obshchey politsii, g) zakon 19 maya 1871 g. Dlya ofitserov Korpusa zhandarmov / sost. polkovnik A. Ryabinin. – Sankt-Peterburg, 1872. – 230 s.*
22. *Rumyantsev N. V. Rossiyskaya politsiya: istoriko-pravovoy analiz // Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii. – 2012. – № 1. – S. 126–129.*
23. *Sizikov M. I. Politseyskaya reforma Petra I // Pravovedeniye. – 1992. – № 2. – S. 88–96.*
24. *Tokareva K. A. Gosudarstvennaya sluzhba v OVD Rossiyskoy Federatsii: nekotoryye problemy i osobennosti // Molodoy issledovatel': vyzovy i perspektivy : sb. statey. – Moskva: Internauka, 2018. – S. 136–143.*
25. *Khlusov T. M. Ponyatiye organov vnutrennikh del v kontekste upravlencheskogo i strukturno-funktsional'nogo analiza: istoricheskaya retrospektiva (1917–2010 gg.) // Yuridicheskaya nauka: istoriya i sovremennost'. – 2014. – № 10. – S. 19–27.*
26. *Shamardin A. A. Pravovoy status organov vnutrennikh del // Gosudarstvo i pravo. – 2011. – № 9. – S. 77.*

Авторами внесён равный вклад в написание статьи.

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

The authors have made an equal contribution to the writing of the article.

The authors declare no conflicts of interests.

Статья поступила в редакцию 20.10.2024; одобрена после рецензирования 17.11.2024; принята к публикации 05.12.2024.

The article was submitted October 20, 2024; approved after reviewing November 17, 2024; accepted for publication December 5, 2024.