

**БЕЛГОРОДСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ МВД РОССИИ
ИМЕНИ И.Д. ПУТИЛИНА**

ИСТОРИЯ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Часть 2

Учебник

**Белгород
Белгородский юридический институт МВД России имени И.Д. Путилина
2026**

УДК 941
ББК 67.3(2)
И 90

Печатается по решению
редакционно-издательского совета
Бел ЮИ МВД России
имени И.Д. Путилина

Авторы: **В.А. Лысенко**, кандидат юридических наук, доцент; **О.В. Котарева**, кандидат юридических наук, доцент; **С.Е. Вородюхин**, кандидат исторических наук, доцент; **А.В. Римский**, доктор философских наук; **А.Г. Малахов**, кандидат философских наук.

История органов внутренних дел. Часть 2 : учебник / В. А. Лысенко,
и 90 О. В. Котарева, С. Е. Вородюхин [и др.]. – Белгород : Белгородский юридический институт МВД России имени И.Д. Путилина, 2026. – 209 с.
ISBN 978-5-91776-683-6

Рецензенты:

Тумин А.Ю., кандидат юридических наук (Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя);

Яловенко Т.В., кандидат юридических наук, доцент (Волгоградская академия МВД России);

Алексеева Л.А., кандидат юридических наук, доцент (Орловский юридический институт МВД России имени В.В. Лукьянова).

Органы внутренних дел России на протяжении своей истории выполняли различные задачи, но важнейшими из них было обеспечение общественной безопасности и борьба с преступностью. В данном учебнике акцент сделан на исследовании истории органов полиции России с момента установления советской власти и до настоящего времени.

Учебник может быть использован в образовательном процессе образовательных организаций системы МВД России при изучении учебных дисциплин «История органов внутренних дел», «История государства и права России», а также в деятельности территориальных подразделений МВД России.

УДК 941
ББК 67.3(2)

ISBN 978-5-91776-683-6

© Белгородский юридический институт
МВД России имени И.Д. Путилина, 2026

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	4
Раздел 1. Органы охраны общественного порядка и борьбы с преступностью в период становления советской власти	5
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	30
Раздел 2. Органы внутренних дел в условиях новой экономической политики	33
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	62
Раздел 3. Органы внутренних дел в период модернизации советского общества	65
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	91
Раздел 4. Органы внутренних дел в годы Великой Отечественной войны	94
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	131
Раздел 5. Органы внутренних дел в послевоенный восстановительный период Ошибка! Закладка не определена.....	134
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	152
Раздел 6. Реформа органов внутренних дел в период оттепели	155
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	171
Раздел 7. Укрепление системы органов внутренних дел во второй половине 1960-х–1980-е годы	174
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	185
Раздел 8. Органы внутренних дел Российской Федерации на современном этапе: от милиции к полиции	189
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	200
Заключение	204
Библиографический список	206

ВВЕДЕНИЕ

Настоящий учебник посвящен исследованию исторического пути формирования и эволюции отечественной системы органов внутренних дел с периода возникновения советской власти до настоящего времени. Представленный материал охватывает ключевые этапы становления, институциональные преобразования и правоприменительную практику органов внутренних дел в контексте глобальных исторических перемен, радикальных общественно-политических изменений и социальных потрясений.

Изучаемые периоды включают времена острого социально-экономического кризиса, смены режимов власти, крутых идеологических поворотов и экстраординарных испытаний, с которыми сталкивалось российское общество. В учебнике рассматриваются процессы адаптации системы органов внутренних дел к новым условиям, трансформацию их структуры, функций и правового регулирования, раскрываются глубинные закономерности и движущие силы, влияющие на эволюцию правоохранительной системы.

Основное внимание уделяется пониманию комплекса причин и следствий, вызвавших многочисленные перемены в структуре и функциях органов внутренних дел, определению внутреннего механизма преобразований и факторов, определяющих характер и динамику их развития. Цель учебника – показать для целевой аудитории целостное понимание исторической динамики, провести глубокие исторические параллели и представить концептуальные модели, позволяющие осмыслить сложную траекторию развития отечественной правоохранительной системы.

Настоящее издание адресовано как курсантам, слушателям, адъюнктам и преподавателям ведомственных вузов, так и специалистам-практикам, интересующимся историей отечественного правосудия и государственной политики. Учебник предназначен для изучения предмета в рамках курса истории органов внутренних дел и представляет собой важный инструмент научного познания и профессиональной подготовки.

РАЗДЕЛ 1.

ОРГАНЫ ОХРАНЫ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА И БОРЬБЫ С ПРЕСТУПНОСТЬЮ В ПЕРИОД СТАНОВЛЕНИЯ СОВЕТСКОЙ ВЛАСТИ

Февральская революция 1917 года ознаменовала собой завершение самодержавной эпохи в России. Временное правительство, просуществовавшее всего восемь месяцев, продемонстрировало свою неспособность к эффективному управлению.

25 октября (7 ноября) 1917 года в Петрограде произошла успешная вооруженная инсurreкция, осуществленная соединенными силами солдат местного гарнизона, моряков Балтийского флота и подразделений рабочих-красногвардейцев. Результатом данного события стало низложение буржуазного Временного правительства и переход всей государственной власти к Советам.

Утверждение Советской власти спровоцировало ожесточенное сопротивление со стороны привилегированных классов, социальных групп и сословий¹, которые были отстранены от управления государством и лишены своей собственности.

В стремлении восстановить утраченные позиции они оказывали всестороннее, ожесточенное противодействие социально-экономическим преобразованиям в обществе, проявлявшееся в вооруженной, политической, экономической и идеологической формах. Вскоре это непримиримое противостояние, активно поддерживаемое империалистическими державами, переросло в полномасштабную гражданскую войну и военную интервенцию.

На этапе становления советской государственности одним из важнейших условий сохранения революционных достижений и построения нового социально-политического устройства стало установление и поддержание в стране твердого революционного порядка. Эта задача имела комплексный характер: она включала не только пресечение уголовных правонарушений, но и противодействие контрреволюционной деятельности, саботажу, а также обеспечение стабильности в условиях политической нестабильности и социально-экономической трансформации. Выполнение этих функций было возложено на вновь созданную систему специальных государственных органов.

В их число входила рабоче-крестьянская милиция – институт, который сочетал в себе как традиционные правоохранительные задачи, так и специфические функции по защите революционных преобразований (см. рис. 1)².

¹ История органов внутренних дел России: курс лекций / Ч.Н. Ахмедов [и др.]. – Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский ун-т МВД России, 2012. С. 155.

² История правоохранительных органов России: учебник / О.В. Андрусенко, В.М. Бозров, И.И. Зайцева [и др.]; под общ. ред. А.С. Смыкалина. – Москва: КноРус, 2024. С. 190.



Рисунок 1. Представители рабоче-крестьянской милиции

Формирование и деятельность органов внутренних дел Советского государства после Октябрьской революции

В ходе II Всероссийского съезда Советов, состоявшегося 25–26 октября (7–8 ноября) 1917 года (см. рис. 2) было сформировано монопартийное большевистское правительство – Совет Народных Комиссаров (СНК). Его структура включала тринадцать народных комиссариатов, в частности Народные комиссариаты внутренних дел (НКВД) и юстиции (НКЮ) РСФСР, председательский пост в СНК занял В.И. Ленин.



Рисунок 2. Структура II Всероссийского съезда Советов

Первым Народным комиссаром внутренних дел был назначен Алексей Иванович Рыков. Несмотря на его крайне непродолжительное пребывание в должности (всего девять дней), именно при его непосредственном участии 28 октября (10 ноября) 1917 года было принято постановление НКВД РСФСР «О рабочей милиции».

Этот документ послужил фундаментальной правовой основой для создания советской милиции. Согласно его положениям всем Советам рабочих и солдатских депутатов предписывалось учреждать рабочую милицию под своим прямым ведением, при этом военные и гражданские власти обязывались оказывать содействие в ее вооружении. Однако данное постановление не содержало «регламентации конкретных организационных форм и структуры новой милиции»³.

Рабоче-крестьянская милиция изначально не задумывалась как штатный государственный орган. Эта концепция опиралась на марксистские теоретические положения, согласно которым победа социалистической революции должна была существенно подорвать экономические и социальные корни преступности. «Следовательно, функции армии и полиции, как ожидалось, перейдут к вооруженному народу для поддержания элементарного порядка»⁴.

По предложению председателя СНК В.И. Ленина, 17 (30) ноября 1917 года народным комиссаром внутренних дел был назначен Григорий Иванович Петровский. В состав первой коллегии НКВД вошли такие видные деятели, как Ф.Э. Дзержинский, М.Я. Ладис, М.С. Урицкий и И.С. Уншлихт. Именно члены этой коллегии возглавили работу по формированию аппарата наркомата и организации его функционирования.

Процесс создания и структурирования НКВД столкнулся со значительными трудностями. Многие чиновники, руководствуясь своими убеждениями, отказывались служить новой власти, тогда как вновь назначенные сотрудники зачастую демонстрировали недостаточную компетентность. Служащие дореволюционных министерств, включая Министерство внутренних дел, объявили саботаж и не выходили на работу. Однако после решительных действий Коллегии НКВД, предусматривавших увольнение саботажников, лишение их пенсий и привлечение к принудительным работам, большинство чиновников в итоге вернулись к исполнению своих обязанностей⁵. Одновременно 3 (20) декабря 1917 года была создана Всероссийская чрезвычайная комиссия (ВЧК) со структурными подразделениями на местах, призванная бороться с контрреволюцией и саботажем.

Широкий спектр полномочий Народного комиссариата внутренних дел (НКВД), охватывавший обширный круг сфер государственной деятельности, обусловил многообразие его первоначальной структуры. Изначально в нее вхо-

³ История органов внутренних дел России: курс лекций / Ч.Н. Ахмедов [и др.]. – Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский ун-т МВД России, 2012. С. 159.

⁴ Кудин В.А. От полиции Российской империи к полиции Российской Федерации: два века истории // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2011. № 2 (50). С. 223–227.

⁵ История правоохранительных органов России: сборник научных трудов / под ред. Е.П. Сичинского [и др.]. – Челябинск: Челябинский ЮИ МВД России, 2000. С. 56.

дили такие подразделения, как «отделы по вопросам местного управления и хозяйства, финансовый отдел, иностранный отдел, отдел по делам беженцев, ветеринарный отдел, отдел по управлению медицинской частью, бюро печати и контрольно-ревизионная комиссия»⁶. Подобная многогранность деятельности позволяет заключить, что НКВД в тот период фактически отвечал за внутреннюю политику государства в ее широком понимании. Несмотря на включение новых задач, обусловленных кардинальной трансформацией государственного устройства, есть основания полагать, что наблюдалась определенная преемственность в организационном построении, унаследованная от дореволюционного Министерства внутренних дел.

Однако впоследствии, в относительно короткий срок, ряд направлений деятельности НКВД, таких как контроль над статистическими данными, вопросы здравоохранения, ветеринарии и регулирование сферы печати, были делегированы иным государственным структурам.

После победы Октябрьской революции перед Народным комиссариатом внутренних дел (НКВД) была поставлена стратегическая задача – обеспечить повсеместное создание и функционирование новых органов государственной власти, а именно Советов. Для эффективной реализации этой цели в структуре НКВД был учрежден Отдел местного управления. На первоначальном этапе становления советской власти во многих регионах РСФСР наблюдалось сосуществование двух административных систем: наряду с формирующимися Советами продолжали действовать дореволюционные земские и городские органы самоуправления царского периода. Координация и регламентация деятельности этих устаревших структур также входили в сферу компетенции наркомата внутренних дел⁷.

Полномочия НКВД были весьма обширны и включали:

1. Нормотворческую деятельность: издание правовых актов, определяющих конкретные принципы организации и порядок функционирования Советов.
2. Организационно-практическое руководство: непосредственное курирование процессов строительства и налаживания работы Советов на местах.
3. Обеспечение правопорядка: поддержание общественной безопасности и ведение борьбы с преступностью.
4. Административный надзор: общее руководство местными государственными органами в таких сферах, как здравоохранение, статистика, воинский призыв и миграционная политика.

В начале декабря 1917 года на одном из заседаний коллегии НКВД был поднят вопрос о внутренней организационной структуре наркомата. Первостепенное значение придавалось подбору руководителей для ключевых подразделений центрального аппарата. Кадровый состав аппарата формировался из раз-

⁶ Удальцов А.А. Основные направления деятельности советской милиции в послевоенный период / Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (на встречу 300-летию российской полиции): материалы Международной научно-теоретической конференции: в 2 т., Санкт-Петербург, 28 апреля 2016 г. – Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2016. Т. 1. С. 356.

⁷ История правоохранительных органов России: сборник научных трудов. С. 90.

личных слоев населения, включая студентов Петроградского университета и Электротехнического института, а также рабочих Путиловского завода. Отсутствие у этих сотрудников практического опыта работы в государственных институтах создавало значительные трудности в первые месяцы. Тем не менее постепенно аппарат НКВД смог наладить свою деятельность и перейти к устойчивому функционированию⁸.

В феврале 1918 года, согласно Декрету Совета Народных Комиссаров (СНК) и Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета (ВЦИК) РСФСР о суде № 2, в структуру местных Советов были интегрированы следственные комиссии, призванные проводить предварительное расследование уголовных дел. Параллельно с этим происходило активное институциональное развитие Народного комиссариата внутренних дел (НКВД). К середине 1918 года организационная структура НКВД существенно расширилась, насчитывая 11 отделов и штат из более чем 400 сотрудников. На определенном этапе функции поддержания общественного порядка и выполнения роли силовой структуры возлагались на рабочую милицию. Эта структура, по замыслу В.И. Ленина, на раннем этапе государственного строительства должна была представлять собой всеобщее вооружение сознательной части пролетариата и трудящихся, служащее целям обеспечения революционного порядка и законности⁹.

Реализация данной концепции на местном уровне характеризовалась значительной неоднородностью. В ряде регионов обеспечение правопорядка осуществлялось различными формированиями: в Петрограде эту роль выполняли отряды Красной гвардии под командованием К.Е. Ворошилова через Комитет охраны города; в Вологодской губернии – отряды порядка и охраны; в Самаре – рабочие отряды; в Пермской губернии – рабочие и крестьянские дружины, часто функционировавшие на добровольных началах. В некоторых населенных пунктах была введена так называемая милицейская повинность, предполагавшая принудительное суточное дежурство представителей беднейших слоев населения с сохранением заработной платы по основному месту работы. Все эти формирования, состоявшие преимущественно из рабочих и крестьян, были призваны защищать революционный порядок, права и безопасность трудящихся¹⁰.

Однако на практике эти вооруженные формирования из числа трудящихся оказались неспособны эффективно противостоять профессиональной преступности и обеспечивать надлежащий уровень общественного порядка. Эта проблема усугублялась историческим контекстом: дореволюционная Россия занимала одну из лидирующих позиций в мире по уровню преступности, с высокой долей организованной и профессиональной криминальной деятельности,

⁸ Титов В.А., Гюев В.Г. Системогенетические аспекты развития милиции России и ее тыла (1917–2010 гг.) // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2010. № 4 (48). С. 17–26.

⁹ Березнев А.Т. История органов внутренних дел России: учебное пособие. В 2 ч. – Воронеж: ВВШ МВД России, 1998. Ч. 2. С. 78.

¹⁰ Макштарева С.Л. Охрана правопорядка как функция государства и ее реализация в форме правоохранительной деятельности: историко-правовой и теоретико-правовой аспекты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Санкт-Петербург, 2008. С. 12.

показатели которой были значительно ухудшены в период Временного правительства. В свете данных обстоятельств стало очевидным, что для решения этих задач необходимо формирование профессиональных, штатных государственных органов¹¹.

Процесс становления советского государства требовал создания профессиональных органов правопорядка. В марте 1918 года Совет Народных Комиссаров (СНК) РСФСР поручил Народному комиссариату внутренних дел (НКВД) разработать нормативный документ, регламентирующий деятельность советской милиции как полноценного штатного государственного учреждения. В развитие этого мандата Коллегия НКВД в мае того же года четко определила статус милиции как постоянного кадрового формирования, организационно независимого от Красной Армии, с ясным разграничением функциональных обязанностей. Придавая приоритетное значение профессиональной подготовке личного состава, «НКВД уже в мае открыл Московскую школу командного состава милиции»¹².

Весной 1918 года, когда по стране прокатилась волна антисоветских выступлений, милиция активно участвовала в их подавлении, действуя совместно с Военно-революционным комитетом (ВРК), Всероссийской чрезвычайной комиссией (ВЧК) и отрядами Красной гвардии¹³.

21 августа 1918 года Совнарком рассмотрел проект Положения о советской милиции и дал указание НКВД (в сотрудничестве с Народным комиссариатом юстиции (НКЮ)) внести в него коррективы. Приоритетом стало усиление функций милиции по борьбе с преступностью, обеспечению санитарного порядка и выполнению распоряжений местных властей¹⁴.

Ключевым этапом в институционализации милиции стал I Съезд председателей губернских Советов, который прошел в Москве с 30 июля по 1 августа 1918 года. На этом съезде были подведены итоги формирования органов милиции на местах.

В выступлениях Народного комиссара внутренних дел Г.И. Петровского (см. рис. 3) и ответственного сотрудника наркомата А.М. Дижбита были детально рассмотрены вопросы, касающиеся характера милиции, ее задач, организационных форм, механизмов взаимодействия с другими ведомствами, а также было уточнено ее правовое положение.

¹¹ Скипский Г.А. Полиция Российской империи в период кризиса самодержавия (1905-1917 гг.) / Актуальные проблемы истории, политики и права: сборник научных трудов. Выпуск 17. – Екатеринбург: Уральский юридический институт МВД России, 2017. С. 15.

¹² История государства и права России (вторая половина XIX–XX вв.): сборник студенческих работ / под ред. Ю. Крохиной. – Москва: Студенческая наука, 2012. С. 578.

¹³ Лобанов А.В., Широков Г.Г. История полиции России. – Санкт-Петербург: Северо-Западный институт повышения квалификации ФСКН России, 2015. С. 166.

¹⁴ История правоохранительных органов России: учебник / О.В. Андрусенко [и др.]; под общ. ред. А.С. Смыкалина. – Москва: КноРус, 2024. С. 158.



Рисунок 3. Народный комиссар внутренних дел Г.И. Петровский

Однако представитель Петроградской губернии выступил против общественной службы, подчеркнув необходимость профессионализации (на основе имеющегося опыта и трудностей)¹⁵.

Период обострения военно-политической ситуации в стране, связанный с разворачивающейся Гражданской войной, иностранной интервенцией и антиправительственными выступлениями, в том числе эсеровскими мятежами, вынудил пересмотреть подходы к формированию правоохранительных органов. Так, 17 августа Народный комиссариат внутренних дел (НКВД) направил разъяснение всем Советам республики, согласно которому сотрудники милиции, независимо от занимаемых ими должностей, подлежали призыву в армию на общих основаниях со всеми трудящимися РСФСР, без каких-либо исключений или отсрочек по мобилизации¹⁶.

Дальнейшим шагом к институционализации стало утверждение 22 сентября Всероссийским Центральным Исполнительным Комитетом (ВЦИК) и коллегией НКВД единой формы обмундирования для советской милиции, на производство которой были выделены соответствующие финансовые ресурсы.

Эти события демонстрируют, что сложившаяся историческая конъюнктура вынудила большевистское руководство отказаться от первоначальной идеи всенародной милиции, основанной на добровольном участии и ополчении. Вместо этого была выбрана стратегия создания постоянного, штатного государственного органа, функционирующего на профессиональной основе и способного эффективно решать задачи поддержания правопорядка в условиях чрезвычайного положения.

¹⁵ История органов внутренних дел России: курс лекций / Ч.Н. Ахмедов [и др.]. С. 123.

¹⁶ Морозов В.М. Социальные проблемы подготовки кадров правоохранительных органов: монография / под общ. ред. П.Ф. Янкевича. – Владимир: Владимирский юридический институт Минюста России, 1999. С. 178.

Деятельность органов внутренних дел в годы гражданской войны

В контексте формирования новой государственной системы советское правительство делегировало Народному комиссариату внутренних дел (НКВД) ответственность за обеспечение безопасности промышленных объектов, что обусловило необходимость создания специализированной промышленной милиции. Осенью 1919 года, после проведения анализа состояния существующей охраны на предприятиях НКВД принял решение о незамедлительной организации этих специализированных формирований. К 3 марта 1920 года в составе Главного управления милиции РСФСР был создан соответствующий отдел, а на губернском уровне – отделение промышленной милиции, с последующим формированием подразделений непосредственно на производственных площадках.

Принципы организации постоянного, профессионального государственного органа милиции были окончательно закреплены 12 октября 1918 года посредством совместной Инструкции НКВД и Народного комиссариата юстиции (НКЮ) «Об организации советской рабоче-крестьянской милиции». Этот документ унифицировал организационную структуру милиции по всей территории РСФСР. В качестве ключевых звеньев местного аппарата выступали губернские и уездные управления. Столицы, а также крупные губернские и иные города могли учреждать собственные обособленные управления милиции, но только при наличии специального разрешения НКВД. Местные органы милиции функционировали в системе двойного подчинения как соответствующим исполнительным комитетам Советов, так и вышестоящим милицеейским структурам. Низшим уровнем в иерархии аппарата милиции изначально являлся участок, который с ноября 1918 года был преобразован в район. Во главе каждого такого подразделения стоял начальник, в чьем ведении находились старшие милиционеры и рядовые милиционеры¹⁷.

В той же Инструкции от 12 октября 1918 года, утвержденной НКВД и НКЮ РСФСР, прямо декларировалось, что советская милиция призвана стоять на страже интересов рабочего класса и беднейшего крестьянства. Ее главной обязанностью определялась охрана революционного порядка и обеспечение гражданской безопасности¹⁸.

Период интенсивного становления основных структурных элементов Рабоче-крестьянской милиции (РКМ) был завершен к 1920 году. В течение этого времени осуществлялось формирование штатных государственных органов, предназначенных для обеспечения общественного порядка и базирующихся на принципах профессионализма. Существенной характеристикой Инструкции, регламентирующей деятельность РКМ, стало эксплицитное закрепление ее классовой сущности, что нашло отражение как в самом наименовании «рабоче-крестьянская», так и в ее основных задачах. В их число входила защита интересов рабочего класса и беднейшего крестьянства, а также поддержание революционного правопорядка и обеспечение гражданской безопасности трудящихся.

¹⁷ История органов внутренних дел России: курс лекций / Ч.Н. Ахмедов [и др.]. С. 79.

¹⁸ Иванова Е.А. Правовые основы организации и деятельности общей полиции России: XVIII – начало XX вв.: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – Ростов-на-Дону, 2003. С. 157.

Рабоче-крестьянская милиция функционировала как исполнительный аппарат центральной власти на местном уровне. С организационной точки зрения ее структура строилась на основе принципа двойной субординации: органы милиции находились под непосредственным руководством местных Советов, одновременно подчиняясь общему управлению Народного комиссариата внутренних дел (НКВД). Изначально центральным звеном РКМ служило Управление милиции, действовавшее в качестве подотдела в составе отдела местного управления НКВД РСФСР. Однако в контексте обострения криминогенной обстановки и эскалации Гражданской войны, когда на карту было поставлено само существование государства, возникла настоятельная необходимость укрепления статуса милицейского руководства. Это обусловило преобразование Управления милиции в самостоятельное структурное подразделение Наркомата внутренних дел. В октябре 1918 года Управление было реорганизовано в Главное управление милиции (Главмилиция), возглавленное А.М. Дижбитом.

Центральный орган управления – Главное управление милиции (Главмилиция) осуществляло всеобъемлющее руководство над деятельностью советской милиции. В его компетенцию входило издание директивных документов – приказов и инструкций, регулирующих как политические, так и оперативно-технические аспекты работы, а также контроль за функционированием подчиненных подразделений и учреждений на местах. На уровне губерний управления милиции совмещали функции территориальных органов НКВД и исполнительных органов губернских Советов рабочих, красноармейских и крестьянских депутатов. «Их полномочия в основных сферах деятельности были тождественны компетенции Главного управления»¹⁹.

Широкий спектр задач возлагался как на весь наркомат, так и на милицию с самого начала их деятельности. Эти первоочередные обязанности были официально закреплены в Инструкции НКВД и НКЮ РСФСР об организации советской рабоче-крестьянской милиции от 12 октября 1918 года. Для систематизации их можно разделить на следующие три ключевые группы²⁰:

1. Охрана государственного и общественного строя. Милиция была призвана обеспечивать стабильность советского государственного и общественного устройства, а также следить за строгим соблюдением советских законодательных актов. В частности, на нее возлагался контроль за исполнением гражданами декретов и распоряжений властей относительно учета, распределения и соблюдения фиксированных цен на промышленные и сельскохозяйственные продукты. Кроме того, милиция должна была оперативно информировать население о решениях органов власти и оказывать содействие государственным структурам в выполнении их функций.

2. Поддержание революционного порядка и общественная безопасность. В сферу ответственности Рабоче-крестьянской милиции (РКМ) входило поддержание строгого революционного порядка в общественных пространствах.

¹⁹ История органов внутренних дел: курс лекций / Ч.Н. Ахмедов [и др.]. С. 288.

²⁰ История органов внутренних дел России: учебно-методическое пособие / А.А. Грачев, А.Д. Гуляков, Н.И. Свечников. – Пенза: ПГУ, 2021. С. 102.

При выявлении нарушений сотрудники милиции были обязаны составлять протоколы, фиксировать факты преступлений и происшествий, а также принимать меры к их пресечению. Важной функцией являлось обеспечение порядка и безопасности в условиях чрезвычайных ситуаций (таких как пожары, наводнения) и оказание помощи пострадавшим при несчастных случаях, при этом допускалось привлечение граждан к содействию. Дополнительно на милицию возлагались функции надзора за санитарным состоянием и благоустройством улиц и площадей, контроль за дорожным движением, а также выдача удостоверений личности, трудовых книжек и других официальных документов и свидетельств.

3. Борьба с преступностью. Милиция организовывала комплекс мер по борьбе с преступностью, что включало разработку и проведение оперативно-разыскных мероприятий. Кроме того, ее сотрудники непосредственно участвовали в предварительном расследовании и оказывали содействие судебным органам в исполнении вынесенных приговоров.

В сфере досудебного производства милиция выполняла дознавательные функции по уголовным делам. Ее сотрудники осуществляли задержание и транспортировку обвиняемых и подозреваемых для судебных процедур или допросов, а также проводили обыски, осмотры и выемки. Эти действия могли осуществляться как по указанию народных судов и следственных комиссий, так и по собственной инициативе милиции²¹. При этом обязательным условием являлось надлежащее оформление всех процессуальных документов.

Знаменательным событием стало утверждение Коллегией НКВД РСФСР 17 октября 1918 года текста Обязательства милиционера советской милиции, который фактически представлял собой первую официальную присягу для сотрудников органов правопорядка²².

С целью укрепления милицейского аппарата и повышения его профессионализма, а также устранения некомпетентных кадров в октябре 1918 года были учреждены Инспекторский отдел при Главном управлении милиции (ГУМ) и соответствующие губернские инспекторские подотделы. Согласно Положению об инспекции милиции их основные функции включали²³:

1. Надзор за соблюдением социалистической законности сотрудниками милиции и анализ специфики организации службы на региональном уровне.

2. Оценку боевой готовности, состояния дисциплины и эффективности политико-воспитательной работы среди личного состава.

3. Рассмотрение обращений и жалоб граждан на действия милиции, а также методическое руководство политико-воспитательной деятельностью в

²¹ Иванченко Ю.А., Абдрахманов А.И., Гостев С.С. Система органов НКВД РСФСР в противодействии преступности в первое десятилетие советской власти (1917–1927): учебно-методическое пособие. – Пенза: ПГУ, 2021. С. 98.

²² Бубнова Ю.Г. Организационно-правовые основы становления и функционирования милиции Владимирской губернии: 1917–1929 гг.: дис. ... канд. юрид. наук. – Владимир, 2006. С. 122.

²³ История органов внутренних дел: курс лекций / Ч.Н. Ахмедов [и др.]. С. 288.

милицейских школах и на курсах, проведение лекций, создание библиотек и распространение специализированной литературы.

Сотрудники уголовного розыска, подобно всему личному составу советской милиции, сталкивались со значительными сложностями в организации эффективной борьбы с криминалом. Предшествующие события также способствовали этим трудностям: 19 июля (1 августа) 1917 года Временное правительство своим Постановлением упразднило Петроградскую сыскную полицию, создав на ее базе Петроградское Столичное управление уголовного розыска (см. рис. 4).



Рисунок 4. Петроградское Столичное управление уголовного розыска

Хотя изначально предполагалось 475 штатных единиц и часть прежних сотрудников продолжила службу, Октябрьский переворот вызвал массовый отток кадров. К 1 февраля 1918 года численность личного состава уголовного розыска сократилась до 120 человек. Дополнительным фактором, существенно осложнявшим выявление и задержание профессиональных преступников, стало уничтожение архивных материалов и картотек, содержащих информацию о рецидивистах.

Вышеупомянутые факторы неизбежно спровоцировали эскалацию преступности и продемонстрировали низкую эффективность мер по борьбе с правонарушениями в стране. Ситуация в Петрограде служит яркой иллюстрацией данной тенденции: только в июле 1918 года было зарегистрировано 16 убийств, 965 краж, 48 человек числились пропавшими без вести, а число задержанных достигло 2 267. Уже в августе того же года ежедневно фиксировалось более сотни различных правонарушений. До этого момента подразделения уголовного розыска

ска, существовавшие в ряде крупных городов страны, функционировали децентрализованно, находясь под непосредственным контролем местных Советов²⁴.

Создание общереспубликанской системы уголовно-разыскных органов произошло после принятия 5 октября 1918 года постановления коллегии НКВД «Об организации отделений уголовного розыска как части единого милицейского аппарата». Данный нормативный акт послужил фундаментальной правовой базой для формирования советского уголовного розыска. В соответствии с его положениями подразделения уголовного розыска учреждались в населенных пунктах, численность населения которых превышала 40–45 тысяч человек. Их центральной задачей определялась «охрана революционного порядка посредством негласного расследования преступлений уголовного характера и борьбы с бандитизмом. Такие отделения создавались при губернских и городских управлениях милиции²⁵.

С целью обеспечения централизованного руководства уголовным розыском в структуре Главного управления милиции (Главмилиции) было учреждено Центральное управление уголовного розыска (Центророзыск), получившее статус отдела. Центророзыск разработал унифицированный план «реорганизации» всей системы уголовного розыска в России, что, по существу, представляло собой не столько реформирование существующего аппарата, сколько его создание заново. В одном из отчетов Центророзыска прямо указывалось на фактическое отсутствие эффективного розыскного аппарата, полное отсутствие взаимосвязи между учреждениями, неэффективность регистрации преступников и неудовлетворительное состояние личного состава.

Руководство Главного управления милиции (Главмилиции) акцентировало внимание на острой необходимости модернизации материально-технического обеспечения органов уголовного розыска и повышения квалификации его персонала. В связи с этим были инициированы меры по стандартизации дактилоскопического учета, внедрению единых правил фотографической фиксации и организации профессионального обучения в стационарных образовательных учреждениях.

В частности, в октябре в Петрограде была открыта школа отдела наружной охраны Комиссариата по внутренним делам²⁶, рассчитанная на 200 слушателей. В Москве, в ноябре того же года, школа командного состава успешно провела первые выпускные экзамены и была преобразована во Всероссийскую школу инструкторов милиции при ГУМ, способную обучать до 300 человек.

²⁴ Непранов Р.Г. Правовые основы организации и деятельности российской милиции по охране общественного порядка и борьбе с преступностью в период проведения новой экономической политики 1921–1929 гг.: дис. ... канд. юрид. наук. – Ростов-на-Дону, 2002. С. 84.

²⁵ История органов внутренних дел: курс лекций / Ч.Н. Ахмедов [и др.]. С. 188.

²⁶ Морозов М.В. Социальные особенности и условия формирования правоохранительных органов России как объективный фактор государственной политики: автореф. дис. ... канд. социол. наук. – Ярославль: Ярославский госуниверситет им. П.Г. Демидова, 2000. С. 19.

Московский уголовный розыск (МУР), по тем меркам являвшийся передовым, располагал относительно развитыми ресурсами: автомобилем, тремя служебно-розыскными собаками, фотолабораторией, дактилоскопической картотекой и арсеналом вооружения, изъятого у преступников.

Несмотря на значительную ограниченность ресурсно-технического обеспечения как уголовного розыска, так и милиции в целом, а также часто недостаточный уровень общего образования персонала (вплоть до его полного отсутствия), первые сотрудники милиции демонстрировали высочайший уровень преданности долгу и исключительный героизм.

К концу 1918 года Главмилиция инициировала процесс чистки рядов уголовно-розыскных отделений от бывших сотрудников политического сыска царской полиции, невзирая на их потенциальную незаменимость как специалистов. Локальные органы приступили к увольнению всех бывших полицейских, что негативно сказалось в первую очередь на передаче опыта и обучении методам расследования и задержания преступников.

В декабре 1918 года Главное управление милиции (ГУМ) систематически расширяло нормативную правовую базу, регламентирующую деятельность милиции. В этот период были разработаны и официально утверждены ряд директивных документов: Общая инструкция для рядового состава, Инструкция для районных начальников и их заместителей, Инструкция для старших и дежурных милиционеров по району, а также Инструкция по применению оружия. Указанные инструкции получили одобрение на Первом Всероссийском съезде руководителей губернских и городских управлений милиции, значительно детализировав и расширив операционные рамки деятельности милицейских органов.

В феврале 1919 года Коллегия НКВД выделила необходимые финансовые ресурсы для создания регистрационного и дактилоскопического бюро, а также специализированного музея, предназначенного для обучения сотрудников уголовного розыска (УР) передовым научным методам расследования. Одновременно предусматривалось оснащение кабинета судебной экспертизы²⁷.

Вывод. Ключевым этапом в формировании профессионального государственного органа правопорядка стало принятие 12 октября 1918 года Инструкции НКВД и НКЮ «Об организации советской рабоче-крестьянской милиции», которая закрепила его штатную и профессиональную основу. Институциональное становление основных структур Рабоче-крестьянской милиции (РКМ) продолжалось вплоть до 1920 года. С момента своего учреждения на милицию был возложен обширный комплекс функций, детально определенных в вышеупомянутой Инструкции от 12 октября 1918 года. Подтверждением институционализации послужило также утверждение Коллегией НКВД РСФСР 17 октября 1918 года «Обязательства милиционера советской милиции», ставшего, по сути, первой официальной присягой для сотрудников.

²⁷ История органов внутренних дел: курс лекций / Ч.Н. Ахмедов [и др.]. С. 201.

Организация и деятельность советской рабоче-крестьянской милиции

С 30 марта 1919 года по 6 июля 1923 года Народный комиссариат внутренних дел (НКВД) РСФСР возглавлял Феликс Эдмундович Дзержинский (см. рис. 5), который параллельно занимал пост руководителя Всероссийской чрезвычайной комиссии (ВЧК), позднее преобразованной в Государственное политическое управление (ГПУ).



Рисунок 5. Ф.Э. Дзержинский (1877–1926)

В этот период общеуголовная милиция оказалась тесно интегрированной в систему политических репрессий. Республика переживала значительный рост уголовной преступности, включая террористические акты, при этом уровень детской преступности в годы Гражданской войны увеличился в полтора раза. Мартовский VIII съезд РКП(б) 1919 года в своей резолюции по военному вопросу официально закрепил классовую основу милиции, преобразовав ее в советскую милицию²⁸.

Ключевым нормативным актом, определившим организацию и задачи милиции в условиях военного времени, стал декрет СНК от 3 апреля 1919 года «О советской рабоче-крестьянской милиции». Согласно этому декрету сотрудники милиции, подлежавшие призыву в Красную Армию, автоматически считались мобилизованными. Было установлено, что треть рядового состава и одна пятая часть командного состава должны были постоянно находиться в действующей армии. При приближении линии фронта к месту дислокации милицеских подразделений решением реввоенсоветов фронтов и армий милиция в полном составе привлекалась к участию в боевых действиях совместно с частями Красной Армии. Законом также предусматривалось улучшение боевого обеспечения милиции и введение обязательного военного обучения для всего

²⁸ Грачев А.А., Гуляков А.Д., Свечников Н.И. История органов внутренних дел России: учебно-методическое пособие / под общ. ред. В.В. Гошуляка. – Пенза: ПГУ, 2021. С. 104.

личного состава. Милиция была переведена на государственное бюджетное финансирование, а ее персонал подчинялся воинской дисциплине и проходил обязательную военную подготовку в соответствии с армейскими уставами. Детальное регулирование порядка привлечения милиционеров в действующую армию, закрепленное в декрете, позволило исключить необходимость проведения специальных мобилизаций для этого ведомства²⁹.

Период с марта 1919 по июль 1923 года ознаменовался руководством Народным комиссариатом внутренних дел (НКВД) РСФСР Феликсом Эдмундовичем Дзержинским, который одновременно возглавлял ВЧК, а затем ГПУ. Это совпадение руководящих постов привело к тесной интеграции общеуголовной милиции в аппарат политических репрессий. На фоне данной трансформации республика столкнулась с эскалацией уголовной преступности, включая террористические акты, при этом уровень правонарушений среди несовершеннолетних в военное время увеличился в полтора раза. VIII съезд РКП(б) в марте 1919 года в резолюции, посвященной военному вопросу, закрепил классовую основу милиции, окончательно преобразовав ее в советскую³⁰.

Ключевым нормативным актом, регламентирующим деятельность и структуру милиции в условиях военного времени, выступил декрет СНК от 3 апреля 1919 года «О советской рабоче-крестьянской милиции»³¹. Согласно положениям декрета персонал милиции, подлежавший мобилизации в Красную Армию, автоматически приравнялся к мобилизованным. Устанавливалось, что треть рядового состава и одна пятая часть командного состава должны были постоянно привлекаться к службе в действующей армии. В случае приближения линии фронта к местам постоянной дислокации милицмейских подразделений по решению реввоенсоветов фронтов и армий милиция в полном составе задействовалась в боевых операциях совместно с частями Красной Армии. Декрет также предписывал «совершенствование боевого обеспечения милицмейских формирований и введение обязательной военной подготовки для всего личного состава»³². Милиция переводилась на государственное финансирование, ее персонал подчинялся строгой воинской дисциплине, а военное обучение осуществлялось согласно армейским уставам. Детальная регламентация порядка привлечения милиционеров в действующую армию, закрепленная в документе, устранила необходимость проведения для них отдельных мобилизационных мероприятий.

²⁹ Протапов Ю.С. Проблемы формирования органов правопорядка в годы гражданской войны (1918–1920 гг.): учебное пособие. – Воронеж: Воронежский институт МВД России, 2020. С. 68.

³⁰ Непранов Р.Г. Правовые основы организации и деятельности российской милиции по охране общественного порядка и борьбе с преступностью в период проведения новой экономической политики, 1921–1929 гг.: дис. ... канд. юрид. наук. – Ростов-на-Дону, 2002. С. 22.

³¹ Борисов А.В., Рыжова Ю.В., Токмачева А.Ю. Актуальные проблемы истории органов внутренних дел. – Москва: Академия управления МВД России, 2021. С. 55.

³² Удадьцов А.А. Основные направления деятельности советской милиции в послевоенный период / Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (на встречу 300-летию российской полиции): материалы Международной научно-теоретической конференции: в 2 т. Т. 1. С. 356.

В целях оперативной практической реализации данного декрета НКВД 15 апреля 1919 года издал циркуляр, предписывающий начать военное обучение милиционеров (с акцентом на пехотную подготовку) и реорганизовать структуру милицеских органов в соответствии с уставами и наставлениями Красной Армии.

В период Гражданской войны бесперебойное функционирование транспортной системы имело критическое значение для производства и доставки военной продукции на фронт, а также для оперативной передислокации частей Красной Армии. В связи с этим обеспечение строгого общественного порядка на транспорте стало одной из приоритетных задач органов внутренних дел РСФСР. 21 февраля 1919 года ВЦИК опубликовал постановление «Об организации железнодорожной милиции и железнодорожной охраны»³³, целью которого было поддержание революционного порядка и унификация управления на всей сети железных дорог.

Эта структура наделялась всеми правами общей милиции, а также специальными обязанностями по обеспечению общественного порядка и безопасности на железнодорожном транспорте. Соответственно, Народный комиссариат путей сообщения и Главное управление водного транспорта передали свои полномочия по обеспечению порядка на транспорте вновь созданным органам.

Недостаточная эффективность управления железнодорожной милицией, организованной по территориальному принципу (через отделы в составе губернских и уездных милицеских органов) обусловила необходимость учреждения линейной системы управления. Эта система предполагала тесное взаимодействие с железнодорожной администрацией. Тем не менее надзорные функции над железнодорожной милицией оставались за губернскими исполнительными комитетами³⁴.

Учитывая обширность водных коммуникаций страны, Совет Народных Комиссаров (СНК) РСФСР 25 июля 1918 года издал декрет «Об учреждении речной милиции». В апреле 1919 года ВЦИК утвердил Положение о речной советской рабоче-крестьянской милиции, что послужило отправной точкой для практического создания этого органа. Его формирование первоначально осуществлялось по территориальному принципу, впоследствии трансформировавшись в линейную структуру. Это расширило круг функций речной милиции и привело к ее переименованию в водную милицию. Деятельность водной милиции предполагала тесное взаимодействие с Главным управлением водного транспорта (Главвод). В марте 1920 года Главмилиция заключила с Главводом соглашение, обязывавшее администрацию водного транспорта предоставлять милиции необходимую подвижную технику. Значительным изменением стало решение Совета труда и обороны (СТО) в январе 1920 года о передаче всех

³³ Дорохов В.Ж. Социально-материальное обеспечение сотрудников милиции в 50-60-е гг. XX в. (на примере Хабаровского края) // Российский следователь. 2010. № 13. С. 35.

³⁴ Титов В.А., Гиоев Г.В. Системогенетические аспекты развития милиции России и ее тыла (1917–2010 гг.) // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2010. № 4 (48). С. 17–26.

подразделений железнодорожной и водной милиции под командование войск внутренней охраны республики (ВОХР).

Формирование внутренних войск РСФСР осуществлялось в период 1918–1919 годов, кульминацией которого стало преобразование 28 мая 1919 года воинских частей ВЧК, продовольственной армии, пограничной охраны, сил по охране железнодорожных и водных путей сообщения, конвойной стражи и других аналогичных формирований в единые войска внутренней охраны республики (ВОХР) (см. рис. 6). Эти войска приняли на себя весь спектр функций поглощенных формирований с особой фокусировкой на предупреждении и подавлении контрреволюционных выступлений внутри страны³⁵.



Рисунок 6. Войска внутренней охраны республики

В целях эффективной борьбы с хищениями на промышленных предприятиях республики в марте 1920 года в структуре Главного управления милиции РСФСР был создан отдел промышленной милиции. Этот отдел включал в себя структурные подразделения как в губернских управлениях, так и непосредственно на предприятиях. Введение данной меры позволило значительно сократить объемы расхищения сырья и материалов, способствуя стабилизации и налаживанию промышленного производства.

В октябре 1920 года произошла институционализация самостоятельных органов уголовного розыска на транспорте, сформированных по линейному принципу.

³⁵ История правоохранительных органов России: сборник научных трудов / под ред. Е.П. Сичинского. – Челябинск: Челябинский ЮИ МВД России, 2000. С. 167.

Ранее, в первой половине 1919 года, была осуществлена интеграция органов ЧК с уездными управлениями милиции. В рамках этих объединенных структур были созданы политические бюро, чьи функции охватывали пресечение преступлений, противодействие контрреволюции, борьбу со спекуляцией и другие аналогичные задачи.

В условиях политики военного коммунизма и продолжающейся Гражданской войны возникла острая необходимость в усилении борьбы с преступностью и антиобщественными элементами, чьи действия подрывали основы нового государственного строя. В ответ на это в феврале 1919 года сеть органов уголовного розыска (УгРо) была значительно расширена: отделения УгРо стали открываться даже в населенных пунктах с населением менее 40 тысяч человек. В период 1919–1920 годов органы уголовного розыска фактически выполняли функции предварительного следствия по абсолютному большинству уголовных дел, поскольку следственные комиссии при местных Советах оказались неспособными справиться с возросшей нагрузкой. С целью консолидации усилий в борьбе с преступностью в апреле 1920 года было проведено объединение органов уголовного розыска и следственных аппаратов³⁶. Однако к концу 1920 года, после введения института народных следователей в систему Народного комиссариата юстиции, функции органов предварительного следствия были окончательно изъяты из компетенции милиции.

В контексте реформирования правоохранительной системы того периода, в структуре милиции активно формировались научно-технические подразделения. Пионером в этом направлении стал кабинет судебной экспертизы, созданный при Центральном уголовном розыске (Центророзыске). Его ключевые функции включали организацию экспертной деятельности на местах и систематическое обучение сотрудников угрозыска передовым научным методам расследования, таким как дактилоскопия и квалифицированный осмотр мест происшествий.

Эти преобразования, инициированные руководством страны и Народным комиссариатом внутренних дел РСФСР, привели к значительному повышению эффективности раскрываемости преступлений, в особенности тяжких³⁷.

Статистические данные подтверждают этот рост: если в 1918 году уровень раскрываемости по республике составлял 38%, то к 1920 году он достиг 62%. Знаменательным событием стало утверждение Всероссийским Центральным Исполнительным Комитетом (ВЦИК) Положения о рабоче-крестьянской милиции 10 июня 1920 года (см. рис. 7).

³⁶ Пашенко А.П. Организационно-правовые основы деятельности полицейских органов, действовавших на территории Самарской губернии в 1865–1905 гг.: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Казань: Приволжский федеральный ун-т, 2012. С. 18.

³⁷ Иванова Е.А. Правовые основы организации и деятельности общей полиции России: XVIII – начало XX вв.: дис. ... канд. юрид. наук. – Ростов-на-Дону, 2003. С. 177.

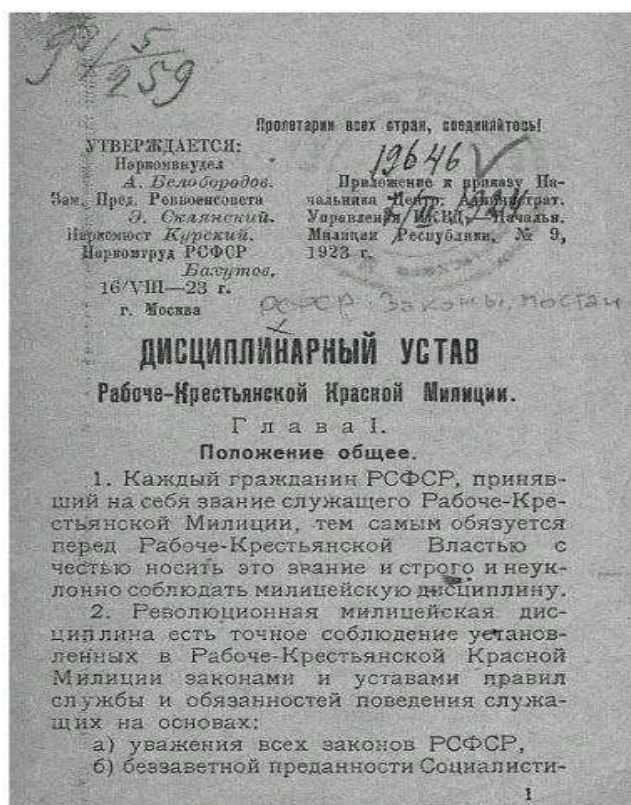


Рисунок 7. Устав, содержащий положения о рабоче-крестьянской милиции

Данный законодательный акт обобщил и юридически закрепил опыт построения милиции, накопленный в первые годы становления Советской власти. Для новых сотрудников устанавливался обязательный годичный срок службы. Основной вектор практической деятельности советской милиции был направлен на укрепление диктатуры пролетариата – задачи, которую изначально выполняли вооруженные формирования трудящихся, подчиненные Советам, а затем – рабоче-крестьянская милиция как постоянный штатный орган.

Таким образом, в сжатые сроки были сформированы основные элементы единого аппарата милиции России, что ознаменовало завершение процесса организационного становления штатной советской милиции³⁸.

Положение также закрепило принцип государственного бюджетного обеспечения милиции, охватывающего снабжение продовольствием, снаряжением, обмундированием, вооружением, а также социальное обеспечение семей милиционеров. В развитие этих положений Совет труда и обороны 11 июля 1920 года принял постановление «О снабжении милиции продовольствием, фуражом и предметами первой необходимости», устанавливающее, что все виды довольствия милиции будут осуществляться на общих основаниях с гарнизонными частями Красной Армии.

³⁸ Удалцов А.А. Основные направления деятельности советской милиции в послевоенный период / Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (на встречу 300-летию российской полиции): материалы Международной научно-теоретической конференции. С. 356–360.

Представляя собой один из силовых инструментов партии, милиция в период Гражданской войны активно участвовала в подавлении контрреволюционных выступлений и оказывала содействие комиссиям по борьбе с дезертирством.

Центральное управление милиции (ГУМ НКВД) РСФСР, функционируя как ключевой центральный орган государственного управления того периода, обладало широкими полномочиями, необходимыми для эффективного руководства правоохранительной деятельностью. Примечательно, что руководитель ГУМ РСФСР одновременно входил в состав коллегии НКВД, что подчеркивало его высокий статус и интеграцию в систему высшего управления.

Согласно принятому Положению основными квалификационными требованиями для кандидатов на службу в милицию стало признание Советской власти и обладание активным избирательным правом, что отчетливо демонстрировало сохранение классового подхода при формировании кадрового состава. К руководящему составу милиции предъявлялись ужесточенные требования. Так, на посты начальников уездных и городских управлений милиции, а также их заместителей могли быть назначены исключительно лица, проявившие абсолютную преданность Советской власти, интересам рабочего класса и беднейшего крестьянства и, как правило, придерживающиеся большевистской платформы³⁹.

В условиях фактической однопартийности руководства РСФСР уже к осени 1918 года значительная часть (130) губернских, городских и уездных управлений милиции европейской части РСФСР возглавлялась коммунистами или лицами, им сочувствующими. В последующем данный показатель демонстрировал устойчивый рост.

В начальный период советской власти кадровое обеспечение рабоче-крестьянской милиции преимущественно осуществлялось за счет представителей рабочего класса, беднейшего крестьянства, а также солдат и матросов. Прием на службу происходил по направлениям от партийных комитетов, фабрично-заводских комитетов (ФАБЗАВКОМов), местных Советов, а также других партийных и советских органов, трудовых коллективов и воинских частей. От кандидатов в милиционеры требовался возраст не менее 21 года и полная грамотность, хотя на практике значительная часть сотрудников обладала низким уровнем образования или вовсе была неграмотна. Это обстоятельство создавало особые сложности при формировании подразделений уголовного розыска, где наличие специфических знаний и навыков было критически важным. Тем не менее принципы классового подхода неукоснительно соблюдались, и доля бывших полицейских в рядах милиции оставалась минимальной⁴⁰.

Положение о милиции впервые официально дифференцировало личный состав на две категории: сотрудников, включающих командный состав, следователей, агентов розыска, а также младших и старших милиционеров и вспомо-

³⁹ История правоохранительных органов России: сборник научных трудов / под ред. Е.П. Сичинского [и др.]. – Челябинск: Челябинский юридический институт МВД России, 2000. С. 133.

⁴⁰ Морозов В.М. Социальные проблемы подготовки кадров правоохранительных органов: монография / под общ. ред. П.Ф. Янкевича. – Владимир: Владимирский юридический институт Минюста России, 1999. С. 190.

гательный состав, к которому относились канцелярские и технические работники, не входящие в штатную численность милиции.

Вопросы дисциплинарной ответственности сотрудников милиции регулировались Дисциплинарным уставом служащих Советской рабочей-крестьянской милиции, утвержденным НКВД РСФСР 22 августа 1919 года.

После назначения на пост Народного комиссара внутренних дел РСФСР в марте 1919 года Ф.Э. Дзержинский инициировал меры по улучшению качественного состава оперативных работников уголовного розыска. Это достигалось, в частности, путем перевода квалифицированных оперативных и руководящих кадров из Всероссийской чрезвычайной комиссии (ВЧК) (см. рис. 8) в милицию и уголовный розыск⁴¹.



Рисунок 8. Члены органов ВЧК

Так, по рекомендации Дзержинского, к руководству Московским уголовным розыском (МУР) был привлечен бывший матрос крейсера «Рюрик» чекист Александр Трепалов. Трепалов провел масштабную чистку кадров в МУРе, уволив около 15 человек, и лично участвовал во многих операциях, демонстрируя готовность к выполнению рутинной работы. Несмотря на некоторое снижение уровня бандитизма в Москве, в 1920 году в структуре МУРа была сформирована специализированная бригада, основной задачей которой стало исключительно выявление и пресечение деятельности бандитских группировок.

Опираясь на предшествующий зарубежный и отечественный дореволюционный опыт, а также исходя из собственной формирующейся практики, ре-

⁴¹ Пащенко А.П. Организационно-правовые основы деятельности полицейских органов, действовавших на территории Самарской губернии в 1865–1905 гг.: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Казань: Казанский (Приволжский) федеральный университет, 2012. С. 16.

гиональные подразделения уголовного розыска приступили к процессу специализации своих сотрудников. Во многих городских структурах уголовного розыска штатная численность была сегментирована на специализированные отряды, выделенные по основным видам преступлений⁴²:

- а) убийства, грабежи, разбои;
- б) кражи и профессиональные воровские организации;
- в) мошенничество, подлоги, обманы, фальшивомонетничество, подделки документов и пр.

Для противодействия эскалации преступности органы ВЧК значительно расширили практику внесудебных репрессий, реализуя свое право на применение широкого спектра карательных мер – от предупреждений до заключения в концентрационные лагеря и расстрелов.

Именно в этот период сформировались предпосылки для будущих массовых политических репрессий. Например, в апреле 1919 года были организованы специальные учреждения для изоляции – лагеря принудительных работ (ЛПР). В них на основании решений отделов ЧК и Революционных трибуналов содержались как политические оппоненты Советской власти, так и лица, отнесенные к категории социально опасных (проститутки, шулеры, спекулянты и т.п.), зачастую без вынесения приговора суда. Управление этими лагерями находилось в компетенции НКВД РСФСР, в структуре которого было создано Центральное управление лагерей принудительных работ.

При формировании советской пенитенциарной системы ключевым постулатом стало исправление и перевоспитание посредством труда, что предполагало замену традиционного наказания мерами перевоспитания. Сразу после Октябрьской революции вопросы исправительно-трудового дела были переданы в ведение Народного комиссариата внутренних дел (НКВД) РСФСР⁴³. Уже 15 декабря 1917 года Народный комиссариат юстиции (НКЮ) РСФСР издал постановление «О мерах заключения задержанных и об учреждении при тюрьмах следственных комиссий, проверяющих правильность и законность арестов». В соответствии с этим все губернские и уездные тюрьмы были переименованы в дома принудительных работ (ДПР). С 20 апреля 1918 года, согласно приказу наркома по военным делам, началось добровольное комплектование конвойной стражи. Основопологающим правовым документом для построения советской пенитенциарной системы стало постановление НКЮ от 23 июля 1918 года «О лишении свободы, как о мере наказания, и о порядке отбывания такового (временная Инструкция)». Данный акт ввел новые виды мест лишения свободы: общие места заключения (тюрьмы), реформатории и земледельческие колонии (выполнявшие воспитательно-карательные функции), испытательные и кара-

⁴² История правоохранительных органов России: хрестоматия / сост.: Н.И. Свечников, В.Н. Колемасов, А.А. Грачев. – Пенза: ПГУ, 2018. С. 289.

⁴³ Удальцов А.А. Основные направления деятельности советской милиции в послевоенный период / Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (на встречу 300-летию российской полиции): материалы Международной научно-теоретической конференции. С. 356–360.

тельно-лечебные учреждения, а также тюремные больницы⁴⁴. В рамках этих преобразований Главное управление мест заключения (ГУМЗ) было реорганизовано в Карательный отдел НКЮ РСФСР.

Значительное место в деятельности советской милиции с самого начала ее функционирования отводилось поддержанию общественного порядка на улицах, площадях, в парках и иных публичных местах⁴⁵. Уже в 1918 году во многих крупных городах страны, таких как Петроград, Москва и Саратов, была организована и налажена постовая служба милиции. К декабрю 1918 года эта служба получила официальное юридическое закрепление в Инструкции милиционерам советской рабоче-крестьянской милиции. В этом документе был предусмотрен специальный раздел «Постовая служба», детально регламентирующий обязанности милиционера на посту. Инструкция особо подчеркивала, что постовой милиционер является «стратегом порядка», обязан все видеть и постоянно находиться на виду, обеспечивая тем самым доступность для граждан, нуждающихся в содействии.

При рассмотрении организационно-правовых основ функционирования советской милиции на заре ее существования критически важно уделить внимание кадровой проблематике. Этот период ознаменовался становлением новой государственной идеологии, характеризующейся ярко выраженным классовым подходом к явлениям, установлением диктатуры одной социальной группы над другой, а также категоричностью и бескомпромиссностью в суждениях. Именно эти факторы предопределили кадровую политику государства в отношении милицейских органов. Формирование личного состава милиции осуществлялось исключительно на классовой основе, что было официально закреплено в ключевых нормативных правовых актах. Основными квалификационными критериями для кандидатов в милиционеры являлись признание советской власти и наличие активного избирательного права. В результате повсеместно произошло почти полное обновление кадрового состава милиции⁴⁶. Однако, несмотря на переход к штатной системе, уровень профессиональной подготовки сотрудников милиции оставался крайне низким. Особую остроту эта проблема приобретала в подразделениях уголовного розыска. Преобладающая часть милиционеров была малограмотна или вовсе неграмотна, что являлось прямым следствием проводимой кадровой политики. Новые сотрудники милиции, зачастую не имеющие ценностного отношения к праву и незнакомые с юридическими нормами, в своей деятельности руководствовались не принципами законности, а так называемым революционным правосознанием и революционной справедливостью.

В состав системы обеспечения общественного порядка и безопасности интегрировалась и пожарная безопасность. Совет Народных Комиссаров (СНК) РСФСР своим постановлением от 12 июля 1920 года «О сосредоточении по-

⁴⁴ Грачев А.А., Гуляков А.Д., Свечников Н.И. История органов внутренних дел России: учебно-методическое пособие. С. 101.

⁴⁵ История органов внутренних дел: курс лекций / Ч.Н. Ахмедов [и др.]. С. 255.

⁴⁶ Морозов В.М. Социальные проблемы подготовки кадров правоохранительных органов: монография. С. 188.

жарного дела в Народном комиссариате внутренних дел» передал органы пожарной охраны в ведение НКВД РСФСР. В структуре НКВД был создан Центральный пожарный отдел (см. рис. 9), который стал частью Главного управления коммунального хозяйства и осуществлял непосредственное руководство пожарной безопасностью страны вплоть до 1930 года.



Рисунок 9. Работники Центрального пожарного отдела

Вывод. Ключевым нормативным актом, регламентировавшим организацию и функционал милиции в условиях военного времени, стал декрет Совета Народных Комиссаров (СНК) от 3 апреля 1919 года «О советской рабоче-крестьянской милиции». Дополнительно для обеспечения революционного порядка и унификации управления на транспортных коммуникациях были приняты специализированные декреты: постановление Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета (ВЦИК) от 21 февраля 1919 года «Об организации железнодорожной милиции и железнодорожной охраны» и декрет СНК РСФСР от 25 июля 1918 года «Об учреждении речной милиции». В марте 1920 года в ответ на проблему хищений с государственных предприятий в структуре Главного управления милиции РСФСР был сформирован отдел промышленной милиции, включающий подразделения как в губернских управлениях, так и непосредственно на предприятиях. Эта мера способствовала сохранению значительных объемов сырья и материалов от расхищения, а также улучшению функционирования промышленного сектора. Кульминацией законодательного оформления стало утверждение ВЦИК Положения о рабоче-крестьянской милиции 10 июня 1920 года. Данный документ систематизировал и законодательно закрепил опыт становления милиции, накопленный в начальный период Советской власти. Дисциплинарная ответственность сотрудников милиции, в свою очередь, регулировалась Дисциплинарным уставом служащих Советской рабоче-крестьянской милиции, принятым НКВД РСФСР 22 августа 1919 года.

Историческая конъюнктура вынудила большевистских лидеров отказаться от концепции всенародной милиции и перейти к формированию постоянного штатного государственного органа, основанного на принципах профессионализма.

Формирование советской рабоче-крестьянской милиции (РКМ) как постоянного штатного государственного органа, функционирующего на профессиональной основе, было официально закреплено инструкцией Народного комиссариата внутренних дел (НКВД) и Народного комиссариата юстиции (НКЮ) от 12 октября 1918 года. Процесс организационного становления основных звеньев РКМ продолжался до 1920 года. С момента своего создания на милицию возлагался широкий спектр обязанностей, детализированных в той же Инструкции НКВД и НКЮ РСФСР об организации советской рабоче-крестьянской милиции от 12 октября 1918 года. Важным этапом стало утверждение Коллегией НКВД РСФСР 17 октября 1918 года текста «Обязательства милиционера советской милиции», который фактически являлся первой официальной присягой.

Ключевым нормативным актом, определившим организацию и функционал милиции в условиях военного времени, послужил декрет Совета Народных Комиссаров (СНК) от 3 апреля 1919 года «О советской рабоче-крестьянской милиции». Для обеспечения порядка и централизации управления в отдельных сферах были приняты специализированные законодательные акты: 21 февраля 1919 года Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет (ВЦИК) издал постановление «Об организации железнодорожной милиции и железнодорожной охраны», а 25 июля 1918 года СНК РСФСР принял декрет «Об учреждении речной милиции». В целях противодействия хищениям на государственных предприятиях в марте 1920 года в составе Главного управления милиции РСФСР был учрежден отдел промышленной милиции с подразделениями на местах и непосредственно на производствах. Эти меры способствовали сохранению значительных объемов сырья и материалов от расхищения, а также оптимизации работы промышленного сектора. Завершающим этапом законодательного оформления стало утверждение ВЦИК Положения о рабоче-крестьянской милиции 10 июня 1920 года, которое обобщило и юридически закрепило опыт строительства милиции в первые годы Советской власти. Вопросы дисциплинарной ответственности сотрудников милиции регулировались Дисциплинарным уставом служащих Советской рабоче-крестьянской милиции, утвержденным НКВД РСФСР 22 августа 1919 года.

Таким образом, можно заключить, что усилия Советской власти по формированию органов внутренних дел, и в частности рабоче-крестьянской милиции, оказались в значительной степени успешными. Сотрудники этих органов внесли существенный вклад в поддержание общественного порядка и безопасности в исключительно сложный период Гражданской войны и начального этапа государственного строительства.

ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЯ

1. Каковы были первоначальные теоретические представления большевиков о поддержании правопорядка после революции, и почему они оказались не состоятельны на практике?
2. Охарактеризуйте структуру и функции НКВД РСФСР в первые месяцы его существования.
3. Какой документ стал правовой основой для создания профессиональной штатной милиции?
4. Какова была роль милиции в условиях Гражданской войны согласно декрету СНК от 3 апреля 1919 г. «О советской рабоче-крестьянской милиции»?
5. Какие специализированные виды милиции были созданы в период Гражданской войны, и какие задачи они решали?
6. С какими основными трудностями столкнулись органы уголовного розыска в первые годы советской власти?
7. Какой документ обобщил опыт строительства милиции и законодательно закрепил ее статус как штатного государственного органа к концу Гражданской войны?
8. Какие меры принимались для повышения профессионализма и укрепления дисциплины в рядах милиции?
9. Как изменился подход к пенитенциарной системе после революции, какие новые виды мест лишения свободы были созданы?
10. Каковы были главные итоги организационного становления советской милиции к 1920 году?

Тестовые задания по теме

1. Какой документ стал правовой основой для создания советской рабочей милиции?
 - а) декрет СНК «Об организации железнодорожной милиции»;
 - б) постановление НКВД РСФСР «О рабочей милиции» от 28 октября (10 ноября) 1917 г.;
 - в) инструкция НКВД и НКЮ «Об организации советской рабоче-крестьянской милиции» от 12 октября 1918 г.;
 - г) декрет СНК «О советской рабоче-крестьянской милиции» от 3 апреля 1919 г.
2. Кто был первым народным комиссаром внутренних дел РСФСР?
 - а) Ф.Э. Дзержинский;
 - б) Г.И. Петровский;
 - в) А.И. Рыков;
 - г) М.Я. Лацис.

3. Когда и с какой целью была создана Всероссийская чрезвычайная комиссия (ВЧК)?

- а) 20 декабря 1917 г. для борьбы с контрреволюцией и саботажем;
- б) 28 октября 1917 г. для руководства милицией;
- в) 3 апреля 1919 г. для борьбы с дезертирством;
- г) 10 июня 1920 г. для контроля за местными Советами.

4. Какой документ законодательно оформил создание постоянного штатного профессионального органа – рабоче-крестьянской милиции?

- а) декрет СНК «О рабочей милиции» (октябрь 1917 г.);
- б) Инструкция НКВД и НКЮ от 12 октября 1918 г.;
- в) Дисциплинарный устав милиции от 22 августа 1919 г.;
- г) Положение ВЦИК о рабоче-крестьянской милиции от 10 июня 1920 г.

5. Какая задача не входила в обязанности рабоче-крестьянской милиции согласно Инструкции 1918 года?

- а) охрана революционного порядка и гражданской безопасности;
- б) контроль за исполнением декретов о ценах на продукты;
- в) общее руководство статистикой и медициной в губерниях;
- г) с уголовной преступностью и производство дознания.

6. Когда и почему произошло слияние органов ВЧК с уездными управлениями милиции?

- а) в октябре 1918 г. для усиления борьбы с уголовной преступностью;
- б) в первой половине 1919 г. для усиления борьбы с контрреволюцией;
- в) в марте 1920 г. для создания промышленной милиции;
- г) в апреле 1920 г. для объединения уголовного розыска и следствия.

7. Какой принцип лежал в основе комплектования кадров рабоче-крестьянской милиции?

- а) классовый подход и рекомендации партийных органов;
- б) профессиональный отбор и высшее образование;
- в) наследственность и преемственность от царской полиции;
- г) жеребьевка среди всех граждан.

8. Что из перечисленного было создано в рамках НКВД для борьбы с хищениями на предприятиях?

- а) войска внутренней охраны республики (ВОХР);
- б) промышленная милиция (март 1920 г.);
- в) центральное управление уголовного розыска;
- г) железнодорожная и речная милиция.

9. Какой документ впервые утвердил единую форму обмундирования для советской милиции и установил ее снабжение наравне с частями Красной Армии?

- а) инструкция милиционерам (декабрь 1918 г.);
- б) декрет СНК от 3 апреля 1919 г.;
- в) постановление ВЦИК от 22 сентября 1918 г.;
- г) положение ВЦИК от 10 июня 1920 г. и постановление СТО от 11 июля 1920 г.

10. Какая ключевая проблема в деятельности милиции отмечалась в тексте, несмотря на все организационные меры?

- а) избыток финансирования и технического оснащения;
- б) высокий уровень профессиональной подготовки кадров;
- в) низкий уровень грамотности и профессионализма кадров, их ориентация на революционное правосознание вместо закона;
- г) полное отсутствие связей с местным населением.

РАЗДЕЛ 2. ОРГАНЫ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В УСЛОВИЯХ НОВОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

Новая экономическая политика (НЭП), внедренная в советской России в 1920-е годы, была утверждена X съездом РКП(б) 14 марта 1921 года. Эта стратегия пришла на смену «военному коммунизму», который в период Гражданской войны привел страну к значительному экономическому коллапсу (см. рис. 10).

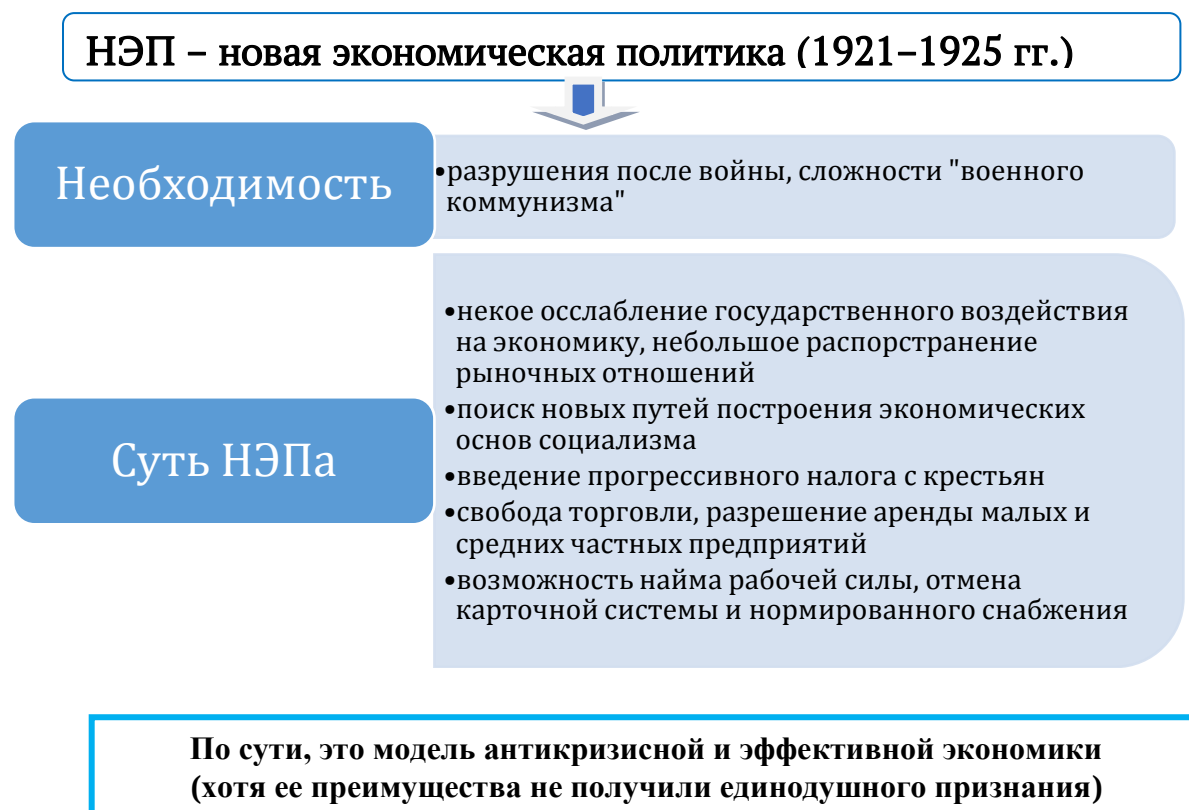


Рисунок 10. Новая экономическая политика

НЭП ставила своей целью восстановление разрушенного народного хозяйства посредством внедрения частного предпринимательства и возрождения рыночных механизмов. Данная политика, хотя и была вынужденной мерой и во многом спонтанной, за семь лет своего действия продемонстрировала выдающиеся результаты, став одним из наиболее успешных экономических экспериментов советского периода.

Ключевые аспекты НЭПа включали замену продовольственной разверстки (изымавшей до 70% зерна) продовольственным налогом (сократившим изъятие до примерно 30%) в сельскохозяйственном секторе, активное использование рыночных отношений и различных форм собственности, привлечение зарубежного капитала через концессии, а также проведение денежной реформы (1922–1924 гг.), обеспечившей конвертируемость рубля.

Перед молодым советским государством остро стояла задача финансовой стабилизации, что подразумевало не только подавление инфляционных процессов, но и достижение сбалансированного государственного бюджета. Стратегия выживания в условиях международной кредитной блокады вынудила СССР стать пионером в разработке балансов производства и распределения продукции. Новая экономическая политика (НЭП) подразумевала государственное регулирование гибридной экономической системы, умело сочетающей плановые директивы с рыночными механизмами. В ее основе лежали ключевые идеи В.И. Ленина, а также результаты дискуссий по теории воспроизводства, денежного обращения, принципам ценообразования, финансов и кредита.

Новая экономическая политика (НЭП) стала катализатором стремительного возрождения национальной экономики, истощенной разрушительными последствиями Первой мировой и Гражданской войн. Ее влияние оказалось значительным и для системы органов внутренних дел.

Динамика первой половины 1920-х годов обусловила необходимость существенных преобразований в их структурном построении, функциональных полномочиях и общем организационном механизме. На данном этапе сформировалась и получила устойчивое развитие тенденция по делегированию Народному комиссариату внутренних дел (НКВД) функций, не соответствующих его профилю и не связанных напрямую с обеспечением правопорядка. Его внимание было сосредоточено на охране общественной безопасности, борьбе с преступностью, а также на системе исправления и перевоспитания осужденных⁴⁷. Параллельно была осуществлена реформа местных органов власти.

В годы восстановления экономики в высших эшелонах партийного и государственного руководства окончательно возобладала концепция построения социализма в одной отдельно взятой стране. Это было прямым следствием краха надежд на мировую революцию.

В результате был взят курс на внутреннее социалистическое строительство, что привело к постепенному сворачиванию новой экономической политики и последующему повороту к форсированной индустриализации страны и насильственной коллективизации сельского хозяйства.

Структура и функции органов внутренних дел в годы НЭПа

Весной 1921 года в ходе работы X съезда РКП(б) под председательством В.И. Ленина было официально провозглашено начало реализации Новой экономической политики (НЭП) (см. рис. 11). Эта стратегическая программа, призванная стабилизировать ситуацию в стране, представляла собой комплекс антикризисных мер, внедрение которых было обусловлено повсеместными вооруженными выступлениями.

⁴⁷ Актуальные проблемы истории органов внутренних дел / А.В. Борисов [и др.]. – Москва: Академия управления МВД России, 2021. С. 56.



Рисунок 11. Особенности НЭПа 1921–1928 гг.

Массовые мятежи, охватившие значительные аграрные регионы России (в частности, Тамбовскую губернию, территории Украины, Дона и Кубани), а также Кронштадтский мятеж, явились прямым следствием глубочайшего экономического коллапса, поразившего государство. Для подавления этих волнений активно задействовались силы Красной Армии и подразделения Всероссийской чрезвычайной комиссии (ВЧК).

Сложившаяся ситуация вынудила большевистское руководство признать неэффективность и несостоятельность политики «военного коммунизма», базировавшейся на принципах безрыночных отношений и распределительной экономики. Эти фундаментальные сдвиги начала 1920-х годов послужили импульсом для кардинальной трансформации системы, компетенции и организационной структуры органов внутренних дел.

На фоне развития рыночных механизмов и существенного обострения криминогенной обстановки, проявилась выраженная тенденция к делегированию Народному комиссариату внутренних дел (НКВД) исключительно функций, напрямую связанных с обеспечением правопорядка, и освобождению его от несвойственных задач. Основные усилия наркомата были переориентированы на поддержание общественного порядка, обеспечение безопасности жизни и имущества граждан, эффективную борьбу с преступностью, а также на исправление и перевоспитание осужденных.

В 1921 году в условиях социально-экономических потрясений была учреждена Детская социальная комиссия, основной задачей которой стало комплексное противодействие деструктивным явлениям, таким как детская беспризорность, нищенство, вовлечение в проституцию, спекулятивная деятельность, преступность, а также различные формы эксплуатации и жестокого обращения с несовершеннолетними. Одновременно с этим начиная с января того же года Коллегия НКВД РСФСР активно работала над созданием проекта общего Положения, регламентирующего деятельность наркомата.

Однако его принятие существенно задерживалось вследствие сложной внутриреспубликанской обстановки и частых изменений в компетенции и организационной структуре ведомства. Лишь после продолжительных дискуссий на заседаниях Коллегии НКВД, в Совете Народных Комиссаров и Президиуме ВЦИК данный документ получил окончательное утверждение и был введен в действие 10 июня 1921 года.

Реорганизация Всероссийской чрезвычайной комиссии (ВЧК) в конце 1921 – начале 1922 года официально объяснялась советской властью изменением внутривластной обстановки в стране, а именно окончанием гражданской войны и переходом к Новой экономической политике. Однако помимо этих декларируемых причин существовали и другие, не вошедшие в официальные разъяснения мотивы⁴⁸. Одним из ключевых осознаний стало то, что, несмотря на беспрецедентное применение тотального террора и повсеместной системы слежки, ВЧК продемонстрировала неспособность предотвратить такие значимые события, как Кронштадтский мятеж и крупномасштабные крестьянские восстания, направленные против государственного строя.

Более того, ВЧК не сумела обеспечить эффективную защиту власти, чья политика привела к массовому недовольству населения и катастрофическому экономическому упадку. Также остро встала проблема необходимости замены названия, поскольку аббревиатура ВЧК глубоко укоренилась в общественном сознании как символ страха и репрессий.

Ввиду упомянутых ранее обстоятельств проект Положения о Народном комиссариате внутренних дел (НКВД) подвергся длительному процессу согласования и обсуждения. Его утверждение Малым Советом Народных Комиссаров состоялось 26 мая 1921 года, а Президиумом ВЦИК – 10 июня того же года. Окончательное законодательное закрепление Положения об НКВД произошло 24 мая 1922 года, после утверждения Всероссийским Центральным Исполнительным Комитетом (ВЦИК) РСФСР и скрепления подписями В.И. Ленина и М.И. Калинина.

Данный нормативный акт устанавливал за Наркоматом внутренних дел РСФСР ответственность за широкий спектр функций. К его ключевым задачам относились:

1. Осуществление надзора за формированием и деятельностью управленческих органов, являющихся исполнительным аппаратом при Президиуме ВЦИК.

⁴⁸ Грачев А.А., Гуляков А.Д., Свечников Н.И. История органов внутренних дел России: учебно-методическое пособие. С. 66.

2. Контроль за соблюдением и принудительное исполнение административных актов и распоряжений как центральных, так и местных властных структур.

3. Общее руководство вопросами организации и развития коммунального хозяйства страны.

Для реализации возложенных задач была определена соответствующая структура НКВД РСФСР, включавшая следующие подразделения⁴⁹ (см. рис. 12):

- Организационно-административное управление;
- Главное управление милиции;
- Главное управление принудительных работ;
- Центральное управление по эвакуации населения;
- Главное управление коммунального хозяйства, в состав которого входил Пожарный отдел;
- Управление делами.



Рисунок 12 . Структура НКВД РСФСР

В компетенцию Главного управления милиции входили следующие ключевые функции:

1. Обеспечение общественного порядка и спокойствия на территории страны, а также контроль за соблюдением и реализацией административных постановлений и распоряжений центральных и местных органов власти.

⁴⁹ История правоохранительных органов России: сборник научных трудов / под ред. Е.П. Сичинского [и др.]. – Челябинск: Челябинский ЮИ МВД России, 2000. С. 75.

2. Охрана гражданских объектов и сооружений общегосударственного, а также стратегического значения, включая промышленные предприятия (фабрики, заводы, рудники и пр.).

3. Обеспечение охраны мест принудительного содержания (лагерей).

4. Поддержание порядка и безопасности на всех транспортных коммуникациях РСФСР, включая сопровождение перевозимых грузов и ценностей.

5. Оказание содействия ведомственным органам в процессе выполнения возложенных на них функций.

Система милицеских органов функционировала под единым централизованным управлением со стороны Главного управления милиции (ГУМ) Народного комиссариата внутренних дел (НКВД) РСФСР. На региональном уровне обеспечение правопорядка осуществлялось через губернские, уездные и районные управления милиции. Примечательной особенностью этой структуры являлось предоставление автономии губернским центрам с численностью населения от 50 тысяч человек и более, которые имели право на самостоятельную организацию собственных городских милицеских подразделений. Назначение руководителей губернских и уездных милицеских структур осуществлялось на основании решений соответствующих Исполнительных Советов.

Данное Положение стало первым нормативным актом, который на общегосударственном уровне закреплял организационную структуру, задачи и компетенцию как центральных, так и местных органов внутренних дел. Однако качество нового Положения оказалось весьма низким, а его формулировки – слишком расплывчатыми. Вследствие этого разработка нового документа началась уже в ближайшее время.

Процессы, происходившие в начале 1920-х годов, объективно требовали существенных изменений в системе органов внутренних дел, их полномочиях и в организационном устройстве.

Часть административно-исполнительных полномочий была перераспределена, а право предоставления иностранцам гражданства РСФСР – аннулировано. Значительная структурная трансформация произошла в 1923 году, когда органы государственной безопасности были выведены из состава НКВД, образовав при Совете Народных Комиссаров (СНК) Объединенное государственное политическое управление (ОГПУ). Одновременно с этим на Народный комиссариат внутренних дел были возложены новые функции, охватывающие такие сферы, как утверждение и регистрация некоммерческих организаций и объединений, выдача разрешений на фотосъемку, учет и регистрация охотничьего огнестрельного оружия, а также обеспечение конвойной службы.

В целях рационализации затрат и повышения функциональной эффективности в том же 1923 году Организационно-административное управление и Главное управление милиции были интегрированы в единое Центральное административное управление (ЦАУ).

Исключительную важность для развития и совершенствования милицеской службы имел 1-й Всероссийский съезд работников милиции, проведенный в Москве в марте 1922 года. На этом съезде были подведены итоги четырехлетней деятельности Рабоче-крестьянской милиции (РКМ) и сформулирован ряд

предложений, направленных на модернизацию материально-технической базы милиции и оптимизацию кадрового обеспечения на всех уровнях – волостном, районном и губернском. В частности, делегаты съезда настоятельно рекомендовали НКВД РСФСР пересмотреть принципы «двойной подчиненности» милиции и ее «военизации», поскольку, по их убеждению, эти факторы негативно сказывались на качестве профессиональной подготовки персонала. Также было предложено принципиально решить вопрос о переводе финансирования общей милиции и уголовного розыска на местный бюджет и усилить все подразделения уголовного розыска (см. рис. 13):



Рисунок 13. Участники 1-го Всероссийского съезда работников милиции

Учитывая как ряд предложений, выдвинутых на 1-м Всероссийском съезде работников милиции, так и резко возросший уровень уголовной преступности, спровоцированный началом новой экономической политики, НКВД РСФСР весной 1922 года принял решение о реорганизации. Отдел уголовного розыска Главного управления милиции (ГУМ) был преобразован в самостоятельное Центральное управление уголовного розыска (ЦУУР) НКВД РСФСР. В своей структуре ЦУУР перенял схему построения ГУМ НКВД РСФСР. Перед новым управлением были поставлены следующие ключевые задачи:

- Организация и стратегическое руководство деятельностью местных органов уголовного розыска, проведение их ревизий и назначение на ответственные должности.
- Разработка и внедрение современных научно-технических методов и средств в работу по раскрытию преступлений.

- Непосредственное осуществление розыскных мероприятий и дознания по особо важным уголовным делам.

На базе существовавшего кабинета судебных экспертиз при ЦУУР был создан научно-технический отдел, включавший в себя дактилоскопический, статистический, фотохимический, экспертный подотделы, а также музей. Одновременно с этим была инициирована система картотечного учета преступлений и преступников как в уголовном розыске, так и в милицеских подразделениях, что, безусловно, способствовало значительному улучшению розыскной работы в период НЭПа⁵⁰.

Во исполнение резолюции IX Всероссийского съезда Советов, касающейся деятельности Всероссийской чрезвычайной комиссии (ВЧК), Всероссийский центральный исполнительный комитет (ВЦИК) 6 февраля 1922 года принял решение о ликвидации ВЧК и учреждении при Народном комиссариате внутренних дел (НКВД) РСФСР нового органа – Государственного политического управления (ГПУ). Изначально предполагалось, что компетенция и сфера деятельности этого нового ведомства будут существенно сужены. Однако уже во второй половине того же 1922 года ВЦИК выпустил серию закрытых постановлений, которые кардинально расширили полномочия ГПУ, наделив его, в том числе, внесудебными правами. Ярким примером такого расширения стало административное выдворение так называемых социально опасных элементов (например, меньшевиков, эсеров, кадетов), осуществляемое даже при отсутствии их доказанного прямого участия в контрреволюционной деятельности. В этот же период ВЦИК также установил лимиты на прокурорский надзор за дознанием и следствием, проводимыми органами ГПУ по определенным категориям дел, и ввел запрет на вызов в судебные или трибунальные инстанции секретных сотрудников (сексотов) ГПУ, на основании чьих материалов возбуждались уголовные дела.

К началу 1930-х годов именно описанный подход со стороны советского и партийного руководства страны, в частности И.В. Сталина, заложил основу для формирования отлаженного репрессивного аппарата. В его функционировании ключевую роль играли органы НКВД, ОГПУ-НКГБ и прокуратура.

К 1922 году удалось в значительной степени разрешить проблему военнопленных и беженцев, что привело к упразднению Центропленбежа в составе Народного комиссариата внутренних дел. После образования Советского Союза в ноябре 1923 года было учреждено Объединенное государственное политическое управление (ОГПУ) при СНК СССР, ознаменовавшее вывод органов государственной безопасности из юрисдикции НКВД РСФСР. Внутренние войска также были переданы в ведение ОГПУ, где они оставались до 1943 года, когда был вновь сформирован НКВД СССР.

⁵⁰ Титов В.А., Гиюев Г.В. Системогенетические аспекты развития милиции России и ее тыла (1917–2010 гг.) // Вестник СПбУ МВД России. 2010. № 4 (48). С. 17–26.

В период новой экономической политики значительно возрос объем оперативной работы уголовного розыска⁵¹. С целью повышения эффективности его деятельности была предпринята попытка усиления централизованного управления. Так, 10 апреля 1922 года приказом НКВД уголовный розыск был выделен из состава милиции в самостоятельную службу, что привело к формированию Главного управления уголовного розыска (ГУУР) НКВД РСФСР, напрямую подчиненного наркому внутренних дел.

Руководство ГУУР было возложено на З.Б. Кацнельсона (см. рис. 14). Однако это функциональное разделение милиции и уголовного розыска не дало ожидаемых результатов, что обусловило их воссоединение в 1924 году.

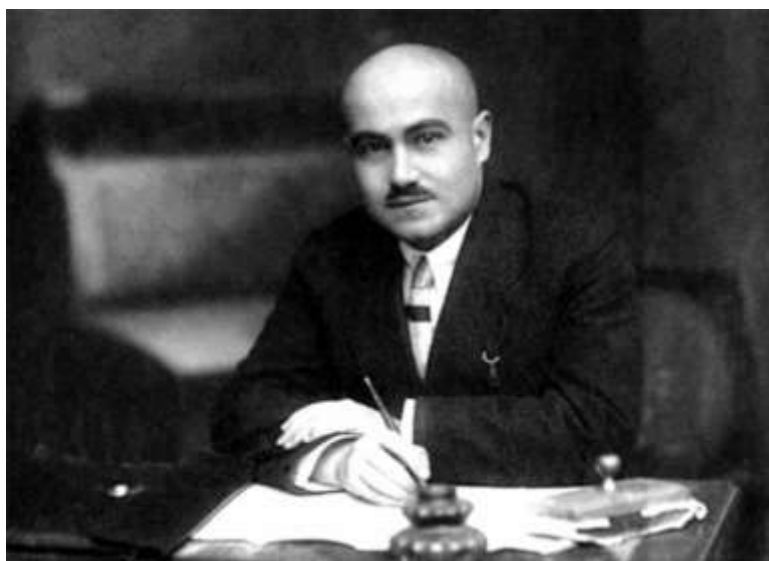


Рисунок 14. З.Б. Кацнельсон

Проблема кадрового обеспечения оставалась весьма острой. Дефицит финансовых средств не позволял проводить качественный отбор в милицию, соответствующий необходимым критериям⁵². Привлечение бывших специалистов длительное время не практиковалось. Хотя в 1922 году и было разрешено принимать на службу бывших чинов полиции и жандармерии, восстановленных в гражданских правах, вместо этого фактически началась чистка рядов милиции от таких сотрудников, общее число которых, впрочем, было невелико, всего 1,7% от общего состава, включая даже сторожей.

Личный состав был вооружен лишь на 50–55%, преимущественно устаревшими моделями винтовок. Револьверов критически не хватало для командиров и работников уголовного розыска. Обмундирование имелось лишь у одной

⁵¹ Морозов М.В. Социальные особенности и условия формирования правоохранительных органов России как объективный фактор государственной политики: автореф. дис. ... канд. социол. наук. – Ярославль: Ярославский госуниверситет им. П.Г. Демидова, 2000. С. 5.

⁵² Морозов В.М. Социальные проблемы подготовки кадров правоохранительных органов: сравнительный анализ отечественного и зарубежного опыта: дис. ... д-ра социол. наук. – Москва, 2000. С. 356.

трети сотрудников, например обувью были обеспечены от 3 до 6% личного состава в различных регионах, и зачастую вместо сапог выдавались лапти.

20 декабря 1922 года Совет Народных Комиссаров (СНК) принял постановление, в соответствии с которым финансирование всего милицейского аппарата было переведено на местные бюджеты. Одновременно с этим штатная численность ведомства была сокращена примерно на 30%, преимущественно за счет второстепенных должностных позиций. Данная мера сопровождалась повышением заработной платы для основного состава. Тем же постановлением милиции предоставлялось право использовать 50% от сумм штрафов, взимаемых за нелегальное производство, хранение и сбыт алкогольной продукции, для премирования своих сотрудников. Месяцем ранее, 9 ноября, Всероссийский центральный исполнительный комитет (ВЦИК) утвердил новую форму милиции. Следует отметить, что в период 1921–1922 годов общая численность милицейского корпуса была сокращена на беспрецедентные 60%. Передача ее содержания на местный бюджет стала причиной дальнейшего усугубления и без того неблагоприятного материального обеспечения личного состава. В качестве одной из мер, направленных на стабилизацию ситуации, было принято решение об увеличении заработной платы, компенсированное сокращением штатов.

При этом сохранялся значительный дисбаланс в оплате труда между сотрудниками милиции и другими категориями государственных служащих. В частности, кадры уголовного розыска сократились почти вдвое. В прессе эти сокращения получили одобрение, поскольку отмечалось, что численность советской милиции на 40% меньше, чем у царской полиции. Однако на практике это обернулось перегрузкой персонала и, как следствие, снижением эффективности в поддержании общественного порядка и борьбе с преступностью⁵³.

Руководство системы осознавало неудовлетворительное качество кадрового состава и настоятельную потребность в улучшении его материального обеспечения. Тем не менее на практике основными механизмами решения этих проблем служили «партийные» и иные мобилизации, включавшие призыв «рабочих от станка» и «крестьян от сохи», а также систематические чистки личного состава, две наиболее значимые волны которых пришлись на 1922–1923 и 1929–1930 годы.

Милиция продолжала определяться как вооруженный исполнительный орган, специализированное подразделение особого назначения. Законодательно закреплённая первым Положением о НКВД возможность проведения локальных мобилизаций в ее ряды периодически реализовывалась на местах. В период 1920–1922 годов милиция активно участвовала в подавлении так называемых проявлений внешней и внутренней контрреволюции. При этом явление «политического бандитизма» отличалось значительной амбивалентностью: зачастую его основу составляло доведенное до отчаяния крестьянство, а наиболее известный мятеж – Кронштадтский – был, как известно, инициирован революционно настроенными красными матросами. В данном контексте милиция фактически функционировала как вооруженная сила партии, целенаправленно ис-

⁵³ История правоохранительных органов России: сборник научных трудов. С. 89.

пользуемая для подавления оппозиции. Показательно, что именно после этих событий Президиум ВЦИК в 1922 году распространил право награждения орденом Красного Знамени и на работников милиции.

Однако это обстоятельство ни в коей мере не умаляет подлинной самоотверженности, продемонстрированной милиционерами в ходе боевых действий. К тому же к любым выступлениям под политическими лозунгами часто примыкал чисто уголовный элемент, иногда приводя к перерождению политического бандитизма в уголовный⁵⁴.

Несмотря на суровое подавление мятежей, правительство было вынуждено скорректировать свою внутреннюю политику, перейдя к НЭПу.

Для повышения результативности в борьбе с преступностью была принята интенсификация наружной службы милиции: значительно возросло число ночных патрулей, а в сельской местности (уездах) начали формироваться конные милицейские отряды⁵⁵. Эффективность деятельности милиции оценивалась преимущественно по динамике показателей раскрываемости преступлений, которые демонстрировали ежегодную положительную тенденцию. Кадровый состав милиции регулярно пополнялся новыми сотрудниками, которые успешно усваивали и применяли на практике опыт предшественников.

Примечателен случай лета 1928 года: дело об ограблении магазина «Меха», совершенном через подкуп, вела Екатерина Максимова (см. рис. 15) – единственная женщина-следователь в МУРе, успешно завершившая расследование.



Рисунок 15. Екатерина Максимова

⁵⁴ История органов внутренних дел: курс лекций / Ч.Н. Ахмедов [и др.]. С. 212.

⁵⁵ Удальцов А.А. Основные направления деятельности советской милиции в послевоенный период / Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (на встречу 300-летию российской полиции): материалы Международной научно-теоретической конференции. С. 356–360.

Ярким примером профессионализма стал успех Алексея Кошелева (впоследствии начальника МУРа в 1951 году) в раскрытии резонансного преступления – кражи коллекции драгоценностей из Государственного Эрмитажа. В ходе расследования Кошелев изучил архивные материалы и обнаружил дело десятилетней давности. В нем фигурировал тот же тип клея, что был обнаружен на пластыре, с помощью которого преступник выдавил оконное стекло в текущем деле. Это ключевое совпадение помогло успешно раскрыть преступление.

Несмотря на достигнутые успехи, в рассматриваемый период отмечались существенные пробелы в ключевых направлениях криминалистической практики. Это касалось таких аспектов, как развитие уголовной статистики, совершенствование систем регистрации преступников, методика составления словесного портрета, а также надлежащее методическое обеспечение следственно-разыскной деятельности и процессуальное закрепление вещественных доказательств⁵⁶. На указанные недостатки было особо обращено внимание в Заключении по программам обучения сотрудников уголовного розыска в школах состава милиции, подготовленном отделом уголовного розыска Центрального административного управления (ЦАУ) НКВД РСФСР 5 августа 1924 года.

В связи с выявленными недоработками, приоритет в специальной подготовке был отдан разработке и реализации углубленных программ по уголовно-разыскной тематике.

Содержание этих программ охватывало обязательное изучение обширного круга вопросов – от методов предотвращения готовящихся, пресечения начавшихся и раскрытия совершенных преступлений до глубокого освоения уголовной тактики. Последняя, в частности, предусматривала анализ характеристик различных категорий правонарушителей – «случайных», «привычных», профессиональных преступников и рецидивистов, их классификацию по специализации криминальной деятельности, а также исследование тайных способов коммуникации в преступной среде (звуковые, письменные, условные).

Особое внимание уделялось изучению жаргона криминального мира (воровского языка) и основных видов шифров, применяемых преступниками. В курс также входили методики оперативно-разыскной деятельности и дознания, принципы и особенности негласного розыска, методы конспирации и расследования уголовных дел. Отдельно рассматривалась специфика преступлений, совершаемых профессиональными криминальными элементами и рецидивистами, включая распознавание их почерка, а также другие релевантные формы, средства и методы уголовно-разыскной работы.

Важным шагом в мае 1922 года стало создание при ГУУР НКВД РСФСР Научно-технического отдела и Центрального бюро дактилоскопической регистрации.

Главное управление милиции (ГУМ) неоднократно указывало аппаратам уголовного розыска на местах на обязательность фотографирования и учета

⁵⁶ История правоохранительных органов России: сборник научных трудов. С. 114.

всех преступников, независимо от органа, осуществившего задержание⁵⁷. Тем не менее существенным препятствием для эффективности борьбы с уголовной преступностью являлась мягкость тогдашних судов: судимости аннулировались по давности сроков, а многие данные фиксировались исключительно со слов самих рецидивистов.

Образцом же творческого и умелого руководства подчиненными была признана работа С.Ф. Кабанова, сначала возглавлявшего витебский губернский уголовный розыск, а затем ставшего одним из ведущих сотрудников Центро розыска РСФСР. Он выступил инициатором специализации работы розыскных отделений, и под его руководством было ликвидировано более сотни бандитских групп. В знак признания его заслуг в 1925 году он был награжден орденом Красного Знамени.

В 1920-е годы примерно 42% всех зарегистрированных преступлений составляли имущественные, при этом на кражи приходилось 73% от этой категории. Особую опасность и сложность представляло конокрадство, широко распространенное даже в городской черте. Например, в Псковской области ежегодно похищалось до 1 000 лошадей. Известностью пользовалась банда Агафончика, действовавшая в районе Витебска и Пскова, которая при угоне лошадей безжалостно расправлялась со свидетелями. В конце июля 1926 года сотрудникам уголовного розыска удалось задержать 37 членов этой банды. Однако общая раскрываемость таких преступлений оставалась низкой, что объяснялось необходимостью охвата обширных территорий при розыске и отсутствием у конокрадов постоянного места жительства. Для противодействия проблеме были введены обязательные документы на лошадей, а в некоторых отделах милиции создавались специализированные группы⁵⁸.

Одним из доминирующих видов городской преступности стало хулиганство, всплеск которого в 1920-е годы был спровоцирован голодом, нищетой и безработицей. До революции нарушителями общественного порядка преимущественно были мелкие приказчики, ремесленники, люмпены и босяки. В период Гражданской войны хулиганские проявления заметно сократились, поскольку в городах действовал военно-коммунистический режим, и лица, склонные к подобному поведению, могли реализовать свои наклонности в революционной или контрреволюционной борьбе⁵⁹. Период перехода к мирной жизни ознаменовался существенным ростом хулиганских проявлений: доля осужденных за данное правонарушение увеличилась с 2% до 17%.

⁵⁷ Иванова Е.А. Правовые основы организации и деятельности общей полиции России: XVIII – начало XX вв.: дис. ... канд. юрид. наук. – Ростов-на-Дону, 2003. С. 101.

⁵⁸ Морозов М.В. Социальные особенности и условия формирования правоохранительных органов России как объективный фактор государственной политики: автореф. дис. ... канд. социол. наук. – Ярославль: Ярославский госуниверситет им. П.Г. Демидова, 2000. С. 10.

⁵⁹ Макштарева С.Л. Охрана правопорядка как функция государства и ее реализация в форме правоохранительной деятельности: историко-правовой и теоретико-правовой аспекты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский государственный инженерно-экономический университет, 2008. С. 19.

Примечательно, что три четверти этих правонарушителей приходились на рабочую молодежь. Массовый характер таких явлений, как столкновения «стенка на стенку», был настолько выражен, что потребовал принятия специального государственного решения об искоренении кулачных боев. Рабочая молодежь также демонстрировала иные формы девиантного поведения, например забрасывая камнями и палками самолеты «Авиахима» в ходе публичных демонстраций.

По данным 1926 года, около трети задержаний за хулиганство были связаны с избиением прохожих, 28% – с пьяным дебошем, 17% – с публичной нецензурной бранью, а 13% – с сопротивлением органам правопорядка. Распространению хулиганства в рабочей среде способствовало целенаправленное культивирование так называемого пролетарского чванства, что провоцировало бесчинства в отношении представителей «бывших» сословий. Более того, хулиганские действия, совершаемые в рамках антирелигиозных кампаний, не только не преследовались, но даже получали официальное или негласное поощрение. Дополнительным фактором, усугубившим проблему, стало решение 1925 года об интеграции всех бывших беспризорных детей в рабочие коллективы с целью их перевоспитания.

Одним из главных катализаторов хулиганства выступали пьянство и алкоголизм. В 1925 году, впервые после Первой мировой войны, власти официально легализовали продажу водки, которую в народе прозвали «рыковкой». Правительство сознательно наращивало производство алкоголя, поскольку его реализация приносила колоссальные доходы в государственную казну. Однако стремительный рост пьянства вынудил президиум Ленсовета в октябре 1926 года принять решение об организации первых в СССР медицинских вытрезвителей.

В условиях форсированной индустриализации и коллективизации деятельность милиции была переориентирована на всестороннюю охрану советского строя и народного хозяйства. Особенности этой борьбы ярко демонстрирует пример Пензенской губернии: к концу 1920-х годов сотрудникам милиции приходилось расследовать дела, связанные со срывом планов заготовок сельскохозяйственной продукции, весеннего сева и уклонением от участия в лесозаготовках⁶⁰.

В годы новой экономической политики административные функции милиции приобрели особую значимость. Основные виды этой деятельности – административный надзор, наружная служба, наложение административных взысканий, регулирование разрешительной системы, контроль за исполнением обязательных постановлений исполкомов и других органов Советской власти, а также взимание штрафов с нарушителей этих постановлений – были нормативно закреплены и заняли существенное место в повседневной работе органов правопорядка.

⁶⁰ Титов В.А., Гиоев Г.В. Системогенетические аспекты развития милиции России и ее тыла (1917–2010 гг.) // Вестник СПбУ МВД России. 2010. № 4 (48). С. 17–26.

В сельской местности функцию охраны общественного порядка зачастую выполняли сельские исполнители и ночные сторожа. Им были предоставлены ограниченные, но важные права, такие как задержание преступников и их конвоирование в милицию⁶¹.

В 1928 году уральские рабочие выступили инициаторами создания обществ содействия милиции (ОСОДМИЛ), стремясь привлечь общественность к помощи правоохрательным органам. Центральный аппарат уголовного розыска получил поручение разработать детальный план их организации.

Эти общества формировались как на промышленных предприятиях, так и в сельской местности, состоя из ячеек численностью не менее трех человек. В уставе ОСОДМИЛа четко определялась его ключевая цель: содействие милиции и уголовному розыску в обеспечении общественного порядка и борьбе с уголовными преступлениями. Члены ОСОДМИЛа обладали правом составлять протоколы о нарушениях и охранять места преступлений до прибытия официальных представителей милиции⁶².

На протяжении 1920-х годов не утихали острые дебаты вокруг Народного комиссариата внутренних дел (НКВД). Главной причиной этих споров была чрезвычайная обширность и разнородность его обязанностей.

НКВД, будучи органом отраслевого управления, активно занимался вопросами советского строительства, что многими воспринималось как выполнение несвойственных функций. Назрела необходимость отказаться от такой практики. Идея упразднения НКВД находила широкую поддержку среди большинства наркоматов, ведомств и местных исполнительных комитетов. Этим вопросом занимались несколько специальных комиссий, предложения которых в основном сводились к перераспределению полномочий НКВД между другими ведомствами.

Например, предлагалось передать руководство коммунальным хозяйством совнархозам, исправительно-трудовые учреждения (ИТУ) – Наркомату юстиции, а милицию и уголовный розыск – либо Наркомату юстиции, либо Объединенному государственному политическому управлению (ОГПУ).

Руководство ОГПУ предпринимало конкретные шаги для установления контроля над милицией и уголовным розыском, и в ряде регионов такое оперативное подчинение уже начинало реализовываться⁶³.

Лишь спустя год НКВД удалось добиться отмены этих решений. Конфликт между двумя ведомствами – НКВД и ОГПУ – стремительно нарастал.

⁶¹ История правоохрательных органов России: сборник научных трудов. С. 116.

⁶² Непранов Р.Г. Правовые основы организации и деятельности российской милиции по охране общественного порядка и борьбе с преступностью в период проведения новой экономической политики, 1921–1929 гг.: дис. ... канд. юрид. наук. – Ростов-на-Дону, 2002. С. 200.

⁶³ Борисов А.В., Рыжова Ю.В., Токмачева А.Ю., Пономарев П.А. Актуальные проблемы истории органов внутренних дел. – Москва: Академия управления МВД России, 2021. С. 45.

Апогеем стало подписание в мае 1924 года заместителем председателя ОГПУ Генрихом Ягодой (см. рис. 16) совершенно секретного циркуляра, в котором прямо ставился вопрос о полной передаче милиции и уголовного розыска в ведение ОГПУ как на центральном, так и на местном уровнях.



Рисунок 16. Генрих Ягода

Серьезнейшей проблемой в работе НКВД РСФСР оставался стремительный рост уголовной преступности. На фоне многочисленных нерешенных задач по обустройству жизни в стране эта тенденция приобрела особенно угрожающий характер. Существовавшие меры по контролю над преступностью, а также деятельность правоохранительных органов в 1920-е годы явно не справлялись даже с потоком зарегистрированных правонарушений. Вопросы же профилактики преступности и активного вовлечения населения в борьбу с ней оставались фактически нетронутыми.

Масштаб проблемы подтверждают цифры: в 1922 году в 63 губерниях суды рассмотрели 1,8 млн уголовных дел, осудив более 1,1 млн человек; к 1924 году эти показатели выросли до более чем 2 млн дел и 1,6 млн осужденных соответственно.

Ситуацию усугубляла повсеместная нехватка квалифицированных кадров милиции. Подготовка сотрудников уголовного розыска (УгРо) в специализированных ведомственных учебных заведениях началась только в 1922 году.

При этом к осени 1923 года численность милиции РСФСР была почти вдвое меньше численности полиции царской России на аналогичной территории.

Слабость аппарата самого НКВД признавал его руководитель Александр Георгиевич Белобородов (1923–1927 гг.) (см. рис. 17), который хорошо знал о проблемах наркомата и последовательно отстаивал целостность и независимость системы внутренних дел.



Рисунок 17. А.Г. Белобородов

В декабре 1921 года промышленная милиция была ликвидирована. На смену ей, по инициативе на местах, пришла новая форма – ведомственная милиция, имевшая ряд организационных особенностей. Ее подразделения создавались на договорных началах (через генеральные соглашения ЦАУ НКВД РСФСР с ведомствами и индивидуальные договоры предприятий с начальниками местной милиции) и финансировались за счет обслуживаемых объектов. Общее руководство и контроль за деятельностью ведомственной милиции осуществлял начальник милиции РСФСР. Численность ее сотрудников быстро увеличивалась и с 1926 по 1929 год утроилась.

К 1 января 1929 года общая численность сотрудников правоохранительных органов РСФСР распределялась следующим образом: государственная милиция насчитывала 37 800 человек, ведомственная милиция – 37 606, а уголовный розыск – 4 722.

В августе 1923 года руководство Наркомата предприняло попытку оптимизировать структуру, объединив организационно-административное управление, Главное управление милиции (ГУМ) и Отдел уголовного розыска в Центральное административное управление (ЦАУ) НКВД РСФСР. Это преследовало три основные цели: во-первых, снять претензии со стороны ГПУ к органам милиции и уголовного розыска, во-вторых, действительно сконцентрировать функции охраны общественного порядка в ведении НКВД и, в-третьих, сократить административно-управленческие расходы⁶⁴. Режим строжайшей экономии, проводившийся в это время в стране в общегосударственном масштабе, привел к сокращению штатов наркомата в два раза и уменьшению расходов на его содержание на 30%.

⁶⁴ Морозов М.В. Социальные особенности и условия формирования правоохранительных органов России как объективный фактор государственной политики: автореф. дис. ... канд. социол. наук. – Ярославль: Ярославский гос. ун-т им. П.Г. Демидова, 2000. С. 7.

ЦАУ состояло из административного отдела, отдела милиции и отдела уголовного розыска и секретариата (см. рис. 18).

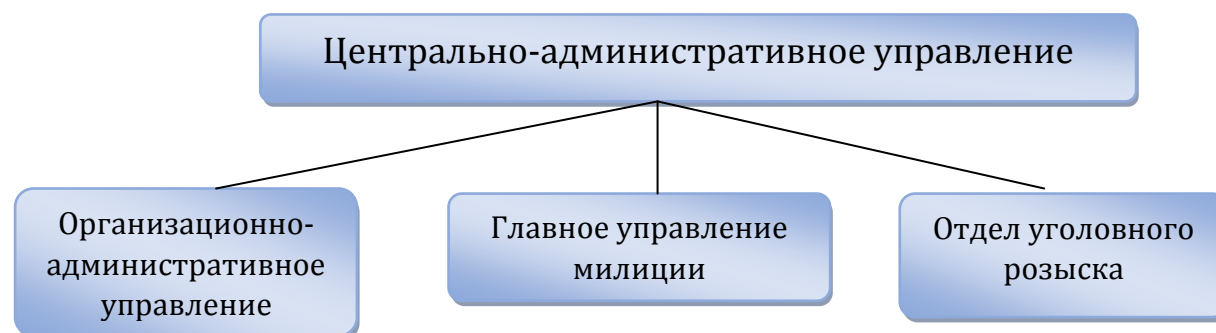


Рисунок 18 . Структура ЦАУ

Начальник Центрального административного управления (ЦАУ) занимал высший пост в милиции, фактически являясь руководителем Рабоче-крестьянской милиции (РКМ) страны. Административный отдел ЦАУ отвечал за контроль над применением мер административного воздействия к нарушителям обязательных постановлений, а также регулировал правовое положение иностранцев и руководил работой органов ЗАГС.

Отдел милиции был ответственен за разработку нормативной базы (положений, инструкций, уставов) для милицеской службы, определение штатной численности и источников комплектования на местах, а также за руководство службой и специализированную подготовку личного состава⁶⁵. Показательными являются приказы ЦАУ: 2 сентября 1923 года была принята Инструкция постовому милиционеру, обязывающая его контролировать чистоту улиц и соблюдение правил торговли; 20 ноября 1923 года – Инструкция участковому надзирателю, который получал право задерживать граждан и составлять протоколы о нарушениях законодательства.

Отдел уголовного розыска (ОУР) возглавлял уголовно-розыскные подразделения, разрабатывал для них нормативные акты и методы борьбы с преступностью, вел статистический учет преступлений и преступников, а также проводил дознание по наиболее серьезным уголовным делам⁶⁶.

Таким образом, новая экономическая политика (НЭП), введенная в 1921 году по инициативе В.И. Ленина, оказала значительное влияние на систему органов внутренних дел, изменив их компетенцию и организационную структуру. НКВД был освобожден от несвойственных ему функций, сосредоточив все свои усилия на поддержании общественного порядка, обеспечении безопасности жизни и имущества граждан, борьбе с преступностью, а также на исправлении и перевоспитании осужденных.

⁶⁵ Грачев А.А., Гуляков А.Д., Свечников Н.И. История органов внутренних дел России: учебно-методическое пособие. С. 166.

⁶⁶ История органов внутренних дел: курс лекций / Ч.Н. Ахмедов [и др.]. С. 234.

Организация местных органов внутренних дел и учреждение ведомственной милиции в годы НЭПа

Реформирование местных структур органов внутренних дел осуществлялось в несколько этапов. При губернских исполнительных комитетах (губисполкомах) были образованы административные отделы, включавшие три подотдела: общий, милиции и уголовного розыска. В состав подотдела милиции входили строевая часть, непосредственно служба милиции и адресный стол. В Ленинграде к этой базовой структуре добавлялись городские отделения милиции, конный отряд и резервное подразделение. До 1923 года функционирование местных органов НКВД РСФСР регламентировалось Положением об отделах управления, утвержденным СНК РСФСР в январе 1920 года.

27 сентября 1922 года, согласно постановлению Совета Труда и Оборона (СТО), конвойная стража была передана в ведение НКВД РСФСР. В дальнейшем на Наркомат внутренних дел возлагались дополнительные обязанности, такие как выдача разрешений на фотосъемку внутренней жизни, регистрация и учет охотничьего оружия, а также регистрация религиозных обществ и союзов. 7 июля 1923 года Всероссийский центральный исполнительный комитет (ВЦИК) принял постановление о ликвидации отделов управления уездных исполкомов, передав их административно-исполнительные функции управлениям милиции (см. рис. 19).



*Рисунок 19. Структура органов милиции
(Положение о НКВД от 24 мая 1922 г.)*

Новая экономическая политика (НЭП) послужила катализатором для упорядочения промышленной милиции в декабре 1921 года и, как следствие, формирования новой формы охраны – ведомственной милиции. Начиная с 1922 го-

да, на местах активно создавались разнообразные виды вооруженной охраны для предприятий и учреждений, включая фабрично-заводскую, горно-приисковую, промысловую, торговую и другие. Эти подразделения подчинялись местному начальнику милиции, но финансировались за счет охраняемых объектов⁶⁷.

6 февраля 1924 года Совет Народных Комиссаров (СНК) РСФСР принял постановление, иницилирующее учреждение ведомственной милиции. Ведомственная милиция, включенная в общегосударственную систему, действовала по ее правовым актам, создавалась на договорной основе и финансировалась обслуживаемыми объектами.

К основным задачам, возложенным на ведомственную милицию, относились:

1. Обеспечение охраны имущества государственных предприятий и учреждений, а также частных объектов, признанных имеющими государственное значение.

2. Поддержание общественного порядка на территории охраняемого объекта.

Ввиду доказанной эффективности ведомственной милиции в деле защиты государственной собственности впоследствии были сформированы различные ее виды, специализирующиеся в зависимости от специфики охраняемого объекта.

НКВД РСФСР активно работал над совершенствованием организации и деятельности ведомственной милиции, издав ряд нормативных актов. В частности, 19 января 1925 года было выпущено Положение о ведомственной милиции, а 24 февраля того же года – Инструкция о порядке организации ведомственной милиции и ее деятельности.

Общее руководство и координация ведомственной милиции осуществлялись начальником милиции РСФСР. Для непосредственного управления был создан подотдел ведомственной милиции в составе отдела милиции ЦАУ, а на местах – в губерниях, уездах, на предприятиях и в учреждениях – формировались соответствующие отделения⁶⁸. Отделения ведомственной милиции приобретали статус подотделов в административных отделах губернских (областных) исполкомов, если в регионе насчитывалось не менее 15 охраняемых объектов и штат превышал 150 человек.

К концу 1924 года ведомственная охрана уже функционировала в 30 губерниях и областях, насчитывая более 6 тысяч сотрудников и обслуживая 520 объектов. Численность ведомственной милиции продолжала быстро расти: с 1926 по 1929 год штаты увеличились в три раза. На 1 января 1929 года общая численность милиции РСФСР составляла: государственной милиции – 37 800 человек, ведомственной милиции – 37 606 человек, уголовного розыска – 4 722 человека.

⁶⁷ Удальцов А.А. Основные направления деятельности советской милиции в послевоенный период / Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития: материалы Международной научно-теоретической конференции. С. 356.

⁶⁸ История органов внутренних дел: курс лекций / Ч.Н. Ахмедов [и др.]. С. 301.

Параллельно с ведомственной милицией с 1926 года начал формироваться и ведомственный розыск, главной задачей которого была борьба с воровством, поджогами и порчей государственного имущества на охраняемых объектах, включая склады и нефтехранилища⁶⁹.

В исследуемый исторический период одной из наиболее острых проблем, стоявших перед органами милиции РСФСР, являлось кадровое обеспечение. Разрешение этой задачи существенно осложнялось хронической нехваткой финансовых ресурсов. Дефицит средств не позволял обеспечить надлежащий отбор кандидатов, соответствующих установленным требованиям, а также препятствовал созданию адекватной системы профессиональной подготовки и повышения квалификации (школьно-курсовой сети), которая отвечала бы потребностям практической деятельности. Привлечение опытных специалистов из числа бывших сотрудников МВД РСФСР, которое в тех условиях представляло собой практически единственный источник пополнения рядов милиции квалифицированным персоналом, оказалось не востребованным из-за доминирующей политизированности подхода к решению данного вопроса⁷⁰.

В 1920-е годы в некоторых союзных и автономных республиках имели место решения о ликвидации наркоматов внутренних дел. Эти шаги, вступавшие в прямое противоречие с действовавшим тогда конституционным законодательством и впоследствии отменявшиеся, тем не менее оказали заметное влияние на характер и эффективность взаимодействия между милицейскими службами и уголовным розыском. Первое (в июле 1924 г.) и Второе (в феврале 1926 г.) Всесоюзные совещания наркомов внутренних дел и руководящих работников НКВД союзных республик были призваны заложить основу для формирования единой общесоюзной системы органов внутренних дел, стремясь преодолеть возникшую разобщенность и брешь в профессиональном сотрудничестве.

Первоначально среди ряда руководителей НКВД бытовало мнение, отрицающее возможность использования сотрудниками уголовного розыска методов оперативно-розыскной работы. Однако практический опыт ВЧК убедительно продемонстрировал незаменимость и высокую эффективность данных методик. В результате оперативный состав уголовного розыска в дальнейшем формировал свою деятельность, ориентируясь на образцы, принципы и нормативные акты, разработанные и апробированные в ВЧК.

2 ноября 1921 года была утверждена первая ведомственная инструкция, регламентирующая оперативно-розыскную деятельность. Этот документ определял ключевую роль негласного аппарата в предупреждении и раскрытии преступлений посредством своевременного получения информации о готовящихся противоправных деяниях и сбора данных по уже совершенным инцидентам. Примечательно, что инструкция не устанавливала строгих ограничений по отбору негласных сотрудников, ставя во главу угла их результативность и эффективность.

⁶⁹ История правоохранительных органов России: хрестоматия. С. 67.

⁷⁰ Морозов В.М. Социальные проблемы подготовки кадров правоохранительных органов: сравнительный анализ отечественного и зарубежного опыта: дис. ... д-ра социол. наук. – Москва, 2000. С. 312.

К 1924 году, несмотря на сопутствующие трудности начального этапа, оперативно-разыскная работа прочно утвердилась в практике уголовного розыска. Происходило ее активное совершенствование, систематическое накопление опыта и развитие необходимых профессиональных умений и навыков среди персонала⁷¹. Однако остро стояла проблема низкого образовательного уровня кадров: к октябрю 1923 года подавляющее большинство сотрудников уголовного розыска (89,5%) и еще больший процент работников общей милиции (90,2%) имели лишь начальное образование, при этом встречались и полностью неграмотные.

На фоне этих проблем наблюдалось значительное снижение служебной дисциплины, рост внутренних правонарушений, высокая текучесть кадров и, как следствие, хронический некомплект личного состава в милиции и УР. Ключевой причиной этого кризиса стало нарушение принципов социальной справедливости, проявлявшееся в несоответствующей оценке труда милицейских работников по сравнению с оплатой других категорий трудящихся⁷².

Руководство СССР предприняло ряд мер для стабилизации ситуации, включая укрепление кадрового состава милиции через целевое направление на службу рабочих и крестьян (так называемые рабочие от станка, крестьяне от сохи) или по партийным мобилизациям. Параллельно проводились масштабные чистки, в рамках которых в 1922–1923 годах было уволено около 20% личного состава.

Для улучшения материального положения сотрудников применялись такие меры, как разовые повышения окладов, внедрение системы премирования за успешное выполнение служебных обязанностей и высокие показатели в борьбе с преступностью, а также установление шефства предприятий и организаций над органами милиции. Изначально эти формы материального стимулирования труда, соответствовавшие духу новой экономической политики (НЭП), рассматривались как перспективные. Тем не менее, несмотря на принятые в 1920-е годы инициативы по повышению материального обеспечения, включая премирование и шефскую помощь, эти меры оказались недостаточными для кардинального разрешения накопившихся проблем.

Решение проблемы социальной справедливости в отношении сотрудников милиции могло быть достигнуто исключительно путем перевода ее финансирования на общегосударственный бюджет. Однако, несмотря на неоднократные предложения НКВД РСФСР, подобные инициативы систематически отклонялись. Это обстоятельство демонстрирует восприятие милиции властью скорее как вспомогательного, второстепенного инструмента.

Показательно в этом контексте положение резолюции XI съезда РКП(б) «О финансовой политике», ставшей основанием для перевода милиции на местное финансирование. В ней прямо указывалось на необходимость серьезного сокращения административного аппарата, правительственных учреждений в центре и на местах, отнесения ряда расходов на местный бюджет, исключения

⁷¹ История органов внутренних дел: курс лекций / Ч.Н. Ахмедов [и др.]. С. 134.

⁷² Титов В.А., Гиоев Г.В. Системогенетические аспекты развития милиции России и ее тыла (1917–2010 гг.) // Вестник СПбУ МВД России. 2010. № 4 (48). С. 17–26.

из государственного бюджета всех расходов, которые не связаны с непосредственным поддержанием существования пролетарского государства.

Примечательно, что в число таких «изгоев», финансирование которых было переложено на местные бюджеты, попали именно те социальные институты, которые напрямую взаимодействовали с населением: просвещение, здравоохранение, социальное обеспечение, а также большинство правоохранительных органов, включая милицию и уголовный розыск.

Тем не менее в 1920-е годы удалось достичь значительного прогресса в реализации принципа социальной справедливости в рамках самих органов милиции. Сложившаяся система материального стимулирования труда сотрудников милиции в полной мере отвечала идеям и принципам новой экономической политики, и многие из принятых в этой сфере решений сохраняют актуальность и по сей день. Введенный в 1922 году порядок денежного вознаграждения за эффективную работу по поддержанию общественного порядка и борьбе с преступностью предусматривал возможность премирования сотрудников в весьма существенных размерах: до шести месячных окладов на республиканском уровне, до трех — на губернском и до одного — на уездном. Кроме того, для сотрудников уголовного розыска, чья работа была сопряжена с особо тяжелыми и опасными условиями, устанавливалась 50-процентная надбавка к окладу. Вступление в профсоюз (с 1923 года) позволило успешно урегулировать вопрос о денежной компенсации за работу в ночное время и праздничные дни для строевого состава милиции и активного состава уголовного розыска. Таким образом, был сформирован механизм, согласно которому все льготы, надбавки и поощрения были преимущественно адресованы тем работникам, которые непосредственно занимались охраной общественного порядка и борьбой с преступностью.

На рубеже 1927 года смена руководства наркомата ознаменовалась пересмотром подходов к оперативной деятельности. В марте 1928 года на II съезде административных работников нарком внутренних дел В.Н. Толмачев (1928–1931 гг.) (см. рис. 20), несмотря на ожидаемое сопротивление со стороны работников угрозыска, подчеркнул несовместимость метода сугубо царской полицейской борьбы с советскими реалиями.



Рисунок 20. В.Н. Толмачев

В качестве альтернативы Толмачевым было предложено повысить гласность в деятельности уголовного розыска и активно привлекать к сотрудничеству широкие трудящиеся массы, полностью отказавшись от использования представителей криминального мира. Это повлекло за собой издание ведомственных нормативных актов, которые фактически свернули оперативно-разыскную деятельность милиции, что крайне негативно отразилось на ее итоговых показателях⁷³.

Вместе с этими изменениями Центральное регистрационное бюро к 1924 году уже аккумулировало значительные объемы информации, что способствовало более оперативному и эффективному выявлению преступников по новым фактам правонарушений. Важным институциональным шагом стало введение ВЦИК и СНК РСФСР в марте 1924 года института сельских исполнителей, наделенных полномочиями по задержанию преступников, конвоированию и надзору за общественным порядком.

К этому же периоду одним из ключевых направлений в деятельности милиции становится осуществление надзора за исполнением обязательных постановлений и наложение административных взысканий за их нарушения, что нашло отражение в статистической отчетности губернских административных отделов⁷⁴.

Таким образом, реформирование местных органов внутренних дел осуществлялось поэтапно, затрагивая различные аспекты их функционирования. Ключевые вехи включали создание административных отделов при губернских исполнительных комитетах, передачу конвойной стражи в ведение НКВД РСФСР постановлением СТО от 27 сентября 1922 года, принятие СНК РСФСР 6 февраля 1924 года постановления о формировании ведомственной милиции. При этом первая ведомственная инструкция по оперативной работе была утверждена еще 2 ноября 1921 года. Несмотря на сопутствующие трудности начального этапа, оперативно-разыскная деятельность прочно вошла в практику уголовного розыска, постоянно совершенствуясь и способствуя накоплению профессионального опыта и навыков.

Правовые основы и основные направления деятельности органов внутренних дел по борьбе с преступностью в 1920-е годы

В 1920-е годы наблюдалось активное развитие советской пенитенциарной системы. Ключевым моментом стало принятие НКЮ РСФСР 15 ноября 1920 года Положения об общих местах заключения. Этот документ регламентировал порядок направления в места лишения свободы лиц, находящихся под следствием и судом, уже осужденных к лишению свободы, а также пересылаемых по этапу. Важно отметить, что Положение впервые позволило дифференцировать заключенных в зависимости от состава и направленности совершенного преступле-

⁷³ Титов В.А., Гиоев Г.В. Системогенетические аспекты развития милиции России и ее тыла (1917–2010 гг.) // Вестник СПбУ МВД России. 2010. № 4 (48). С. 17–26.

⁷⁴ История правоохранительных органов России: сборник научных трудов / под ред. Е.П. Сичинского [и др.]. С. 67.

ния, а также устанавливать условия и режим их содержания, исходя из индивидуального поведения.

Примечательно, что в период с ноября 1917 года по начало 1918 года, а также с 1920 по 1921 годы официальное применение высшей меры наказания (ВМН) было приостановлено.

В 1921 году произошли институциональные изменения: губернские карательные отделы были преобразованы в исправительно-трудовые, а дома принудительных работ (ДПР) – в исправительно-трудовые дома (ИТД). В рамках последних для категории наиболее опасных преступников предусматривалось создание специальных изоляционных отделений.

Завершение Гражданской войны и иностранной интервенции привело к существенному ограничению чрезвычайных полномочий Рабоче-крестьянской милиции (РКМ) и Всероссийской чрезвычайной комиссии (ВЧК). В контексте того, что в начале 1920-х годов ряд ведомств, включая НКЮ, НКВД и ВЧК, дублировали функции по исполнению наказаний, СНК РСФСР своим постановлением от 12 октября 1922 года принял решение о централизации всех мест заключения. Они были переданы в ведение НКВД РСФСР, в частности Главному управлению мест заключения (ГУМЗ НКВД), с соответствующими управлениями на губернском уровне. При этом НКЮ РСФСР сохранил за собой функции надзора за соблюдением законности и режима содержания заключенных⁷⁵.

Уголовный кодекс РСФСР 1922 года конкретизировал формы отбывания наказания в виде лишения свободы, предусматривая аграрные и ремесленные колонии, исправительно-трудовые дома (ИТД) и переходные исправительные дома (см. рис. 21).



Рисунок 21. Особенности Уголовного кодекса РСФСР 1922 г.

⁷⁵ Удалцов А.А. Основные направления деятельности советской милиции в послевоенный период / Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития: материалы Международной научно-теоретической конференции. С. 356.

Весной 1923 года, по инициативе Главного политического управления (ГПУ) на базе бывших монастырей начали создаваться лагеря. Ярким примером стал Соловецкий лагерь особого назначения (СЛОН) ОГПУ СССР, функционировавший в тюремном режиме и предназначенный для максимальной изоляции заключенных. В дальнейшем число подобных учреждений неуклонно увеличивалось.

В этот же период произошла очередная волна переименований: губернские управления мест заключения были реорганизованы в инспекции мест заключения при административных отделах губернских исполнительных комитетов, а исправительно-трудовые дома получили новое наименование – изоляторы⁷⁶.

Кульминацией процесса становления советской пенитенциарной системы стало принятие в 1924 году Исправительно-трудового кодекса РСФСР. Этот законодательный акт осуществил классификацию учреждений, предназначенных для применения мер социальной защиты исправительного, медико-педагогического и медицинского характера. Кодекс закрепил ряд основополагающих принципов и норм, например: обязательность трудовой деятельности для всех заключенных; необходимость прохождения курсов по ликвидации безграмотности; предоставление возможности отпусков для участия в сельскохозяйственных работах; учреждение контрольных комиссий; а также введение системы льготного зачета рабочих дней, когда два отработанных дня приравнивались к трем дням отбывания лишения свободы.

С 1924 года отмечена активизация деятельности Судебной коллегии и Особого совещания при Коллегии ОГПУ – структур, в чей первоначальный состав входили такие известные деятели, как Г.И. Бокий, В.Р. Менжинский и Г.Г. Ягода. Эти органы осуществляли утверждение внесудебных приговоров, которые фактически трансформировались в инструменты политической расправы с оппонентами режима.

В январе того же 1924 года Народный комиссариат внутренних дел (НКВД) РСФСР, утвердив Инструкцию о взыскании штрафов, налагаемых в административном порядке за неисполнение отдельных постановлений губернских и уездных исполкомов, издаваемых на основании декрета ВЦИК и СНК РСФСР от 27 июля 1922 г., завершил формирование нормативной правовой базы для административно-правовой охраны общественного порядка силами милиции. Данный акт существенно расширил полномочия милиции в части применения административных санкций за нарушения обязательных постановлений местных органов власти. В целях систематизации регулирования уличного движения и установления дифференцированных размеров административных штрафов 1 декабря 1924 года Всероссийский центральный исполнительный комитет (ВЦИК) и Совет Народных Комиссаров (СНК) РСФСР приняли декрет. Этот документ, озаглавленный «О порядке наложения административных взысканий за нарушение обязательных постановлений, устанавливающих правила

⁷⁶ Грачев А.А., Гуляков А.Д., Свечников Н.И. История органов внутренних дел России: учебно-методическое пособие. С. 99.

уличного движения и порядка в общественных местах», заложил фундаментальные правовые основы для регулирования данных сфер.

В течение 1920-х годов советское государство реализовывало комплекс организационных мер, направленных на усиление системы пожарной охраны. В контексте новой экономической политики (НЭПа) и обусловленной ею политики всеобщей экономии государственных средств постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 1921 года «О местных бюджетах» было принято решение о децентрализации финансирования пожарной охраны с передачей его на попечение местных бюджетов. Одновременно с этим на уровне отдельных предприятий вводилась штатная должность заведующего пожарной охраной, а также формировались специализированные пожарные караулы и команды.

Дополнительный источник финансирования был закреплен декретом СНК РСФСР от 1 января 1922 года «Об обязательном отчислении от прибылей страховых учреждений РСФСР на содержание местных пожарных организаций». Данный акт обязывал все страховые учреждения РСФСР направлять 20% от прибыли, полученной по страхованию от огня, на нужды местных пожарных формирований.

В декабре 1923 года СТО приняло постановление «О статистическом учете пожаров», которое предписывало Главному управлению государственного страхования создать и внедрить единую государственную систему статистического учета пожаров на всей территории СССР.

К 1924 году статистические данные демонстрировали следующее положение: в 41 губернском городе функционировало 243 пожарные организации с общим штатом в 11 031 человек, из которых 2 820 были добровольцами. В 207 уездных городах насчитывалось 370 пожарных формирований, объединявших 878 человек, включая 2 295 добровольцев. Однако при объеме в 70 тысяч пожаров, зафиксированных только в 1924 году, столь ограниченный контингент пожарных сил очевидно не мог обеспечить должный уровень противопожарной безопасности.

В рассматриваемый период на должность начальника Центрального пожарного отдела (ЦПО) НКВД РСФСР был назначен К.М. Яичков, чья деятельность ознаменовалась масштабной реорганизацией пожарной охраны. Под его руководством были восстановлены мастерские по производству пожарной техники, возобновлено издание специализированного журнала «Пожарное дело» и значительно повышен уровень профессиональной подготовки пожарных кадров. Примером такой деятельности стало открытие 1 декабря 1924 года пожарного техникума в Ленинграде, а также организация множества курсов для обучения специалистов. В июле 1924 года был утвержден Устав добровольных пожарных дружин, что послужило мощным стимулом для формирования многочисленных добровольных пожарных формирований.

Несмотря на изначально классовый принцип комплектования органов внутренних дел и господствующую идеологию, ориентированную на защиту революционного порядка и гражданской безопасности преимущественно рабочих и беднейшего крестьянства в период проведения Советским правительством и РКП новой экономической политики (НЭП), правоохранительные орга-

ны, используя присущие им методы и средства, внесли заметный вклад в экономический и социальный подъем страны и укрепление однопартийной системы СССР⁷⁷.

К концу 1920-х годов в стране начался интенсивный процесс формирования тоталитарной системы, ключевой предпосылкой для которой стала установленная монополия РКП позднее ВКП на власть. Этот период характеризовался активным сращиванием партийных и государственных структур, когда партийные руководители одновременно занимали ведущие государственные посты. В результате сформировалась административно-командная система, в рамках которой государственные и хозяйственные органы функционировали под жестким контролем партийных инстанций и в условиях централизованного ведомственного управления.

Становление режима, первоначально опиравшегося на сравнительно узкий круг лиц, а затем консолидировавшегося под единоличным руководством И.В. Сталина, определило фундаментальные характеристики советской политико-государственной системы на последующие десятилетия. Ключевой опорой для режима личной власти Сталина стал тщательно анализируемый и селекционируемый партийно-государственный аппарат. В этот период советская власть демонстрировала готовность к осуществлению массовых репрессий⁷⁸.

В условиях данной политической трансформации существенно повышалась роль органов внутренних дел. НКВД активно сосредоточился на совершенствовании нормативной правовой базы, регулирующей деятельность милиции. Это выразилось в принятии ряда ключевых документов: Дисциплинарного устава рабоче-крестьянской милиции в августе 1923 года, декрета ВЦИК и СНК РСФСР «О сельских исполнителях» в марте 1924 года, а также в утверждении ВЦИК и СНК РСФСР Положения о службе в рабоче-крестьянской милиции 28 сентября 1925 года.

В марте 1927 года Всероссийский центральный исполнительный комитет (ВЦИК) и Совет Народных Комиссаров (СНК) РСФСР официально закрепили компетенцию Народного Комиссариата внутренних дел (НКВД) РСФСР, утвердив Положение о НКВД РСФСР, которое детально регламентировало его ключевые функции и обязанности. Однако, несмотря на это, последовательно обсуждаемая на протяжении 1920-х годов концепция упразднения НКВД и перераспределения его полномочий между другими наркоматами и местными органами власти, получила свое окончательное воплощение в постановлении ЦИК и СНК СССР от 15 декабря 1930 года «О ликвидации Наркоматов внутренних дел союзных и автономных республик». Это решение привело к упразднению НКВД РСФСР, а также аналогичных ведомств в союзных и автономных республиках. Их основные функции были децентрализованы и переданы, в частности, Народному комиссариату юстиции (НКЮ), Объединенному государ-

⁷⁷ Морозов В.М. Социальные проблемы подготовки кадров правоохранительных органов: монография. – Владимир: Владимирский ЮИ Минюста России, 1999. С. 134.

⁷⁸ Давиденко А.В. Воспитательный гражданственно-патриотический потенциал исторической информации о вкладе полиции в спасение Отечества и подвигах российских полицейских в 1812 г. // Вестник Московского университета МВД России. 2012. № 8. С. 189–196.

ственному политическому управлению (ОГПУ), Народному комиссариату обороны (НКО) и Высшему совету народного хозяйства (ВСНХ).

После упразднения НКВД РСФСР при Совете народных комиссаров республики было сформировано Главное управление коммунального хозяйства, которое впоследствии преобразовалось в Наркомат коммунального хозяйства.

В компетенцию Наркомата юстиции союзных республик перешло руководство всеми местами лишения свободы общего назначения (включая тюрьмы, колонии и другие учреждения), а также организация высылки с принудительными работами и исправительных работ без изоляции от общества.

Под контроль Объединенного государственного политического управления (ОГПУ) были переданы исправительно-трудовые лагеря. Кроме того, под его началом функционировало Управление пограничной охраны и войск ОГПУ, при этом в его структуру постепенно происходила консолидация вооруженных формирований из других наркоматов вместе с соответствующими им функциями.

В результате данной реорганизации значительное количество функций было делегировано Президиумам исполнительных комитетов Советов соответствующего уровня. К этим функциям относились учет лиц, лишенных избирательных прав, надзор за деятельностью нижестоящего советского аппарата, прием в советское гражданство, выдача загранпаспортов и общее руководство регистрацией актов гражданского состояния. Рабоче-крестьянская милиция (РКМ) также была переведена в ведение ОГПУ⁷⁹.

Итак, 1920-е годы ознаменовали интенсивный период становления и развития советской пенитенциарной системы, начало которому положило принятие Народным Комиссариатом юстиции (НКЮ) РСФСР Положения об общих местах заключения 15 ноября 1920 г. С весны 1923 г. по инициативе Государственного политического управления (ГПУ) активно разворачивалось создание лагерей на базе бывших монастырей, ярким примером чего стал Соловецкий лагерь особого назначения (СЛОН) ОГПУ СССР, функционировавший в режиме строжайшей изоляции, число заключенных в котором неуклонно росло. Законодательным оформлением пенитенциарной системы можно считать принятие Исправительно-трудового кодекса РСФСР в 1924 г. С этого же года Судебная коллегия и Особое совещание при Коллегии ОГПУ приступили к практике утверждения внесудебных приговоров, фактически трансформировавшихся в инструменты расправы с политическими противниками.

Параллельно в 1920-х годах государством был предпринят ряд организационных мер по укреплению пожарной охраны. Деятельность милиции получила новое правовое регулирование через Дисциплинарный устав рабоче-крестьянской милиции (август 1923 г.), декрет ВЦИК и СНК РСФСР «О сельских исполнителях» (март 1924 г.) и Положение о службе в рабоче-крестьянской милиции (сентябрь 1925 г.). Кульминацией институционального оформления стало утверждение ВЦИК и СНК РСФСР в марте 1927 г. Положе-

⁷⁹ Грачев А.А., Гуляков А.Д., Свечников Н.И. История органов внутренних дел России: учебно-методическое пособие. С. 34.

ния о Народном Комиссариате внутренних дел РСФСР, которое детально регламентировало его основные обязанности.

Новая экономическая политика (НЭП), инициированная В.И. Лениным в 1921 г., оказала существенное влияние на систему органов внутренних дел, их компетенцию и организационную структуру. НКВД был освобожден от выполнения функций, не связанных непосредственно с обеспечением правопорядка. Его основные усилия теперь сосредоточивались на поддержании общественной безопасности, охране жизни и имущества граждан, борьбе с уголовной преступностью, а также на задачах исправления и перевоспитания осужденных.

Конец 1920-х – начало 1930-х годов характеризовались дальнейшим реформированием органов внутренних дел, основной целью которого стало углубление специализации в управлении отдельными направлениями деятельности, ранее консолидированными в структуре НКВД.

Последовавший отказ от новой экономической политики и курс на форсированную индустриализацию и коллективизацию сельского хозяйства стали совокупностью причин, предопределивших кардинальное изменение основного вектора развития советского государства и права. Индустриализация рассматривалась как важнейшая предпосылка для построения социалистического общества и была критически значима, в том числе для укрепления обороноспособности страны в условиях эскалации международной напряженности и усиления угроз со стороны Германии, Японии и других государств.

ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЯ

1. Когда и каким решением была официально принята новая экономическая политика (НЭП)? Каковы были ее главные цели?
2. Какое ключевое изменение в аграрной политике произошло с переходом к НЭПу, и как оно повлияло на крестьянство?
3. Как введение НЭПа повлияло на систему органов внутренних дел (НКВД)? Какие новые задачи в связи с этим появились?
4. Почему в 1922 году была ликвидирована ВЧК и создано ГПУ? Каковы были официальные и неофициальные причины этого?
5. Какая новая форма охраны предприятий и учреждений была создана в годы НЭПа вместо промышленной милиции? В чем заключалась ее особенность?
6. Какие меры предпринимались в 1920-е годы для улучшения борьбы с уголовной преступностью, которая резко возросла в период НЭПа?
7. Какие основные проблемы с кадрами испытывала милиция в 1920-е годы, и как пытались их решить?
8. Какой законодательный акт 1924 года стал итогом становления советской пенитенциарной системы?
9. Какое событие конца 1930 года подвело итог реформированию органов внутренних дел в духе усиления специализации и централизации?
10. Какая новая форма привлечения населения к охране порядка возникла в 1928 году?

Тестовые задания по теме

1. Какой главный экономический документ ознаменовал переход к НЭПу, и как он повлиял на крестьянство?

- а) декрет СНК «О рабочей милиции» от 28 октября 1917 г., усиливший продразверстку;
- б) постановление X съезда РКП (б) от 14 марта 1921 г., заменившее продразверстку продналогом;
- в) инструкция НКВД и НКЮ от 12 октября 1918 г. «Об организации милиции», которая ввела всеобщую трудовую повинность;
- г) декрет ВЦИК от 15 декабря 1930 г. «О ликвидации НКВД», отменивший налоги для крестьян.

2. Какой новый орган был создан в 1921 году для борьбы с социальными проблемами, такими как детская беспризорность и нищенство?

- а) Главное управление уголовного розыска (ГУУР);
- б) Детская социальная комиссия;
- в) Центральное административное управление (ЦАУ);
- г) Объединенное государственное политическое управление (ОГПУ).

3. Когда и каким документом было впервые четко определено, что усилия НКВД должны быть сосредоточены на охране правопорядка, борьбе с преступностью и перевоспитании осужденных?

- а) Положение о НКВД РСФСР, утвержденное ВЦИК 24 мая 1922 г.;
- б) Инструкция НКВД и НКЮ от 12 октября 1918 г.;
- в) декрет СНК от 3 апреля 1919 г. «О советской рабоче-крестьянской милиции»;
- г) постановление от 15 декабря 1930 г. ЦИК и СНК СССР «О ликвидации НКВД».

4. Что согласно официальной версии было одной из главных причин реорганизации ВЧК в ГПУ в 1922 году?

- а) окончание Гражданской войны и переход к мирному строительству в условиях НЭПа;
- б) необходимость усиления борьбы с уголовной преступностью;
- в) желание полностью передать функции охраны правопорядка милиции;
- г) международное давление с требованием упразднить карательный орган.

5. Какая новая форма охраны предприятий и учреждений была создана в годы НЭПа и содержалась за их счет?

- а) промышленная милиция (существовала ранее, была ликвидирована в 1921 г.);
- б) войска внутренней охраны республики (ВОХР);
- в) ведомственная милиция (создана постановлением СНК РСФСР 6 февраля 1924 г.);
- г) общества содействия милиции (ОСОДМИЛ).

6. Что из перечисленного было одной из самых острых проблем в работе милиции в 1920-е годы, напрямую связанной с политикой НЭПа?

- а) резкое сокращение штатов и перевод на местный бюджет, ухудшивший материальное положение;
- б) отсутствие каких-либо нормативных актов, регулирующих ее деятельность;
- в) полное отсутствие связи с населением;
- г) передача всех функций ОГПУ.

7. Какой документ, принятый в 1924 году, считается законодательным завершением становления советской пенитенциарной системы?

- а) Уголовный кодекс РСФСР 1922 г.;
- б) Исправительно-трудовой кодекс РСФСР 1924 г.;
- в) Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР 1923 г.;
- г) Дисциплинарный устав рабоче-крестьянской милиции 1923 г.

8. В чем заключалась принципиальная позиция наркома В.Н. Толмачева (конец 1920-х гг.) относительно методов работы уголовного розыска?

- а) требовал расширить использование негласных сотрудников из уголовной среды;
- б) выступал за полную ликвидацию уголовного розыска;
- в) считал недопустимой ориентацию на уголовный мир и призывал опираться на помощь честных граждан;
- г) предлагал передать все функции уголовного розыска ОГПУ.

9. Какой орган стал правопреемником ликвидированного НКВД РСФСР в части руководства местами лишения свободы после 1930 года?

- а) ОГПУ (исправительно-трудовые лагеря остались у него);
- б) Наркомат юстиции РСФСР (общие места заключения – тюрьмы, колонии);
- в) Наркомат коммунального хозяйства;
- г) президиумы местных исполкомов.

10. Какое событие конца 1930 года подвело итог дискуссиям об упразднении НКВД?

- а) принятие нового Положения о НКВД РСФСР;
- б) постановление ЦИК и СНК СССР от 15 декабря 1930 г. «О ликвидации Наркоматов внутренних дел союзных и автономных республик»;
- в) переименование НКВД в МГБ;
- г) создание единого НКВД СССР.

РАЗДЕЛ 3.

ОРГАНЫ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В ПЕРИОД МОДЕРНИЗАЦИИ СОВЕТСКОГО ОБЩЕСТВА

Отказ от новой экономической политики, форсированная индустриализация и коллективизация сельского хозяйства послужили причинным комплексом изменений в основном направлении развития советского государства и права. Индустриализация рассматривалась как важнейшая предпосылка построения социализма в советском государстве и была необходима также и для укрепления обороноспособности в условиях обострения международной обстановки, в связи с нарастающей угрозой со стороны Германии, Японии и многих других государств.

В конце 1920-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 в конце 1920-х гг. наркоматы внутренних дел 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. Установившийся режим первоначально сравнительно узкой группы людей, а затем лично И.В. Сталина станет характерным признаком советской политико-государственной системы на многие годы (см. рис. 22).



Рисунок 22. Признаки политического тоталитарного режима

Опорой режима личной власти Сталина становился партийный государственный аппарат, который подвергался тщательному анализу и отбору. Параллельно советская власть готовилась к проведению массовых репрессий. Укреплялись карательные органы и расширялись их полномочия. Это позволяло использовать репрессии как инструмент политического контроля и устранения потенциальных противников режима.

Правовые и организационные основы деятельности органов внутренних дел по борьбе с преступностью в предвоенные годы

Начало 1930-х годов было ознаменовано процессом реформирования органов внутренних дел, одной из целей которого являлось усиление специализации в управлении отдельными отраслями, входившими в ведение НКВД.

Следует иметь в виду, что законодательство того времени не знало различия представительных и исполнительных органов. «Исполнительный» означало прежде всего «подсобный, вспомогательный». На правовом уровне не была отрегулирована компетенция милиции, что порождало большие сложности в ее работе. Круг обязанностей милиции был очень широк, а местные органы власти постоянно изобретали новые. На милицию возлагались, например, проведение в жизнь запрета хождения в вечернее и ночное время по улицам. В целях сокращения административно-управленческих расходов местные органы власти сокращали дворников, сторожей и т.д., а их функции потом передавались милиции. В это время широко распространилась «штрафная политика». За нарушение постановлений местной власти следовали штрафы, которыми пополнялся местный бюджет. Милиция должна была не только штрафы собирать, но и зачастую ее финансирование было поставлено в прямую зависимость от сбора штрафов.

15 декабря 1930 года ЦИК и СНК СССР приняли секретное постановление «О руководстве органами ОГПУ деятельностью милиции и уголовного розыска». ОГПУ при НКВД СССР и его местные органы получили право назначения, перемещения и увольнения руководящих работников органов уголовного розыска и милиции, их инспектирования и контроля, использование в своих целях их гласного состава и негласной сети, возможностей в области дактилоскопии, фотографии и т.п. Начальники главных управлений милиции и уголовного розыска совмещали в своем лице и должности помощников соответствующих начальников ОГПУ. Такая характерная тенденция была свойственна для всех административно-территориальных единиц.

Согласно принятому *31 декабря 1930 года постановлению ВЦИК и СНК РСФСР «О мероприятиях, вытекающих из ликвидации наркомвнудела РСФСР и наркомвнуделов автономных республик»* на правах отделов исполкомов соответствующих Советов местные административные отделы преобразовывали в управления РКМ и уголовного розыска.

На Главное управление милиции и уголовного розыска при СНК РСФСР (Главмилиция) возлагались следующие задачи:

- руководство и управление органами милиции и уголовного розыска;
- осуществление охраны общественного порядка и безопасности;
- осуществление охраны личной безопасности граждан, их прав и имущества;

- осуществление охраны государственного и общественного имущества;
- специальная охрана имущества учреждений и предприятий, имеющих государственное значение;
- борьба с преступностью и производство расследований преступлений в пределах, указанных УПК РСФСР;
- руководство приведением в исполнение судебных приговоров, организация ссылки без принудительных работ, учет высылаемых и ссылаемых;
- оказание содействия государственным органам в проведении установленных законом повинностей;
- подготовка кадров милиции и уголовного розыска.

Таким образом, в результате реформирования на базе управлений милиции и отделов (управлений) уголовного розыска НКВД союзных и автономных республик создавались Главные управления милиции и уголовного розыска при СНК союзных и автономных республик.

Однако необоснованность этой акции была очевидной, поэтому 25 мая 1931 года СНК СССР утвердил *Положение о рабоче-крестьянской милиции*, а в декабре 1932 года на этом же уровне было принято *постановление «Об образовании Главного управления рабоче-крестьянской милиции при Объединенном Государственном Политическом управлении (ОГПУ) Союза ССР»*, в соответствии с которыми центральными органами становились ГУМ союзных и УМ автономных республик, с подчинением им работавших при СНК районных, городских, краевых и областных УМ.

4 октября 1931 года Совнарком РСФСР утвердил *Положение о Главном управлении рабоче-крестьянской милиции при СНК РСФСР*. В принятом *Положении о рабоче-крестьянской милиции* милиция характеризовалась как административно-исполнительный орган Советской власти, основными задачами которого являлось наблюдение за проведением в жизнь законов и распоряжений центральных и местных органов власти, регулирующих революционный порядок и общественную безопасность.

В соответствии с Положением от 25 мая 1931 года общая милиция переводилась с местного на общегосударственный бюджет и снабжалась вооружением, снаряжением и вещевым довольствием в централизованном порядке. Данная мера позволила улучшить материальное положение сотрудников милиции, их качественный состав, а также повысила эффективность работы всех органов.

Ведомственная милиция предназначалась для охраны отдельных предприятий и сооружений, иного имущества на основе соглашения республиканских, краевых, областных органов милиции с конкретными государственными и общественными органами и содержалась за счет средств тех государственных и общественных органов, которые ею обслуживались.

Подчинение милиции ОГПУ предусматривало оперативное использование местными органами последнего соответствующих аппаратов угрозыска и милиции. *Это предполагало следующее:*

- построение негласной сети милиции с учетом возможностей ее использования по линии ОГПУ;

– использование органами ОГПУ для своих целей открытого состава милиции и подсобных сил (дворников, сторожей, сельских исполнителей и др.);

– использование для органов ОГПУ научно-технических подразделений милиции;

– использование органами ОГПУ скрытого состава милиции для борьбы с тяжкими общеуголовными преступлениями (взяточничеством, спекуляцией, фальшивомонетничеством, хищениями, должностными преступлениями).

Очевидно, что расчет был сделан на широкое и активное подключение аппаратов уголовного розыска и милиции к политическому сыску.

В октябре 1931 года в составе ОГПУ СССР была образована Главная инспекция по РКМ и уголовному розыску, а в республиканских, краевых, областных органах ГПУ – особые инспекции по милиции и уголовному розыску. На новые организации было возложено руководство оперативной работой органов милиции и уголовного розыска, осуществление контроля и инспектирование их деятельности, назначение, перемещение и смещение руководящего состава, ответственность за политико-моральное состояние кадров.

С точки зрения общегосударственных интересов проявлялась потребность организационного объединения всех органов внутренних дел. Завершение формирования общесоюзной системы ОВД относится к 1934 году, когда постановлением ЦИК СССР от 10 июля 1934 года был образован общесоюзный НКВД (см. рис. 23) (ОГПУ фактически был ликвидирован, став частью НКВД, когда весь руководящий состав ОГПУ сохранил свои посты в НКВД).



Рисунок 23. Сотрудники НКВД 1930-х годов

На НКВД СССР возлагалось прежде всего обеспечение правопорядка (революционного порядка) и государственной безопасности; охрана общественной (социалистической) собственности; запись актов гражданского состояния; пограничная охрана; противопожарная охрана; содержание и охрана ИТУ.

Для выполнения этих функций в составе НКВД СССР были образованы:

- Главное управление государственной безопасности (ГУГБ);
- Главное управление рабоче-крестьянской милиции (ГУРКМ);
- Главное управление пограничной и внутренней охраны (ГУПВВ);
- Главное управление пожарной охраны (ГУПО);
- Главное управление исправительно-трудовых лагерей и трудовых поселений (ГУЛаг);
- отдел записи актов гражданского состояния;
- административно-хозяйственное управление (АХУ);
- аппарат особо уполномоченного;
- финансовый отдел.

Создание НКВД было тесно связано с восстановлением органов НКВД республиканского уровня на всей территории СССР. Однако в РСФСР вместо воссоздания отдельной республиканской структуры была введена система комиссаров НКВД при центральном аппарате. В автономных республиках, краях и областях соответственно были организованы отделы милиции и другие службы НКВД.

Важным аспектом в создании НКВД стало создание Специального совета – внесудебного органа, наделенного полномочиями согласно параграфу 8 декрета о его учреждении. Этот совет имел право налагать административные наказания – вплоть до изгнания, заключения в принудительные трудовые лагеря и даже высылки из СССР – без судебного надзора. Между тем, параграф 9 декрета предписывал разработать положение о структуре и полномочиях НКВД. Однако официально это положение было принято только в 1960 году.

13 июля 1934 года приказом «Об организации органов НКВД на местах» были созданы областные управления НКВД, в состав которых вошли отделы государственной безопасности, милиции, ведомственной охраны, пожарной охраны, регистрации актов гражданского состояния и другие административные функции. Последующий приказ, изданный 21 августа 1934 года, уточнил иерархию, структуру и правовые основы деятельности местных органов НКВД.

В 1930-е годы НКВД функционировал без общественного, государственного и даже партийного контроля. Его деятельность характеризовалась крайней секретностью, замкнутостью и опорой на принуждение. Сотрудники НКВД часто выступали в роли исполнителей репрессивной политики Советского Союза, а сам комиссариат стал ключевым инструментом массовых репрессий и нарушений закона.

В марте 1935 года был принят закон, который вводил коллективные наказания для членов семей лиц, обвиненных в государственной измене. В следующем месяце был принят указ о снижении возраста уголовной ответственности до 12 лет, что фактически позволяло привлекать детей к ответственности, как взрослых.

27 мая 1935 года было издано распоряжение «тройкам» – специальным комиссиям НКВД в составе трех человек – ускорить рассмотрение дел в отношении так называемых криминальных и деклассированных элементов. Эти «тройки» действовали на уровне союзных республик, автономных республик,

краев и областей. Каждая из них состояла из *начальника местного управления НКВД (или его заместителя), начальника управления внутренних дел и должностного лица, ответственного за передачу материалов дела.*

В обязанности «тройки» входило рассмотрение дел, связанных со следующими лицами:

- ранее судимыми, не порвавшими связи с преступным миром;
- безработными лицами без определенного места жительства, которые считались связанными с криминальной средой;
- повторными преступниками (рецидивистами), признанными виновными в совершении конкретных преступлений;
- закоренелыми хулиганами, имеющими не менее двух судимостей, совершившими новые преступления, требующие более строгого наказания;
- профессиональными попрошайками;
- нарушающими паспортный режим.

Действия НКВД в этот период характеризовались произвольными репрессиями, политикой принудительного труда и внесудебными наказаниями, сформировав один из самых репрессивных разделов советской истории.

Решение «тройки» приводили в исполнение незамедлительно, протокол направляли на утверждение Особого совещания (см. рис. 24). «Тройки» и «двойки» давали до 5 лет, высылали за пределы СССР.

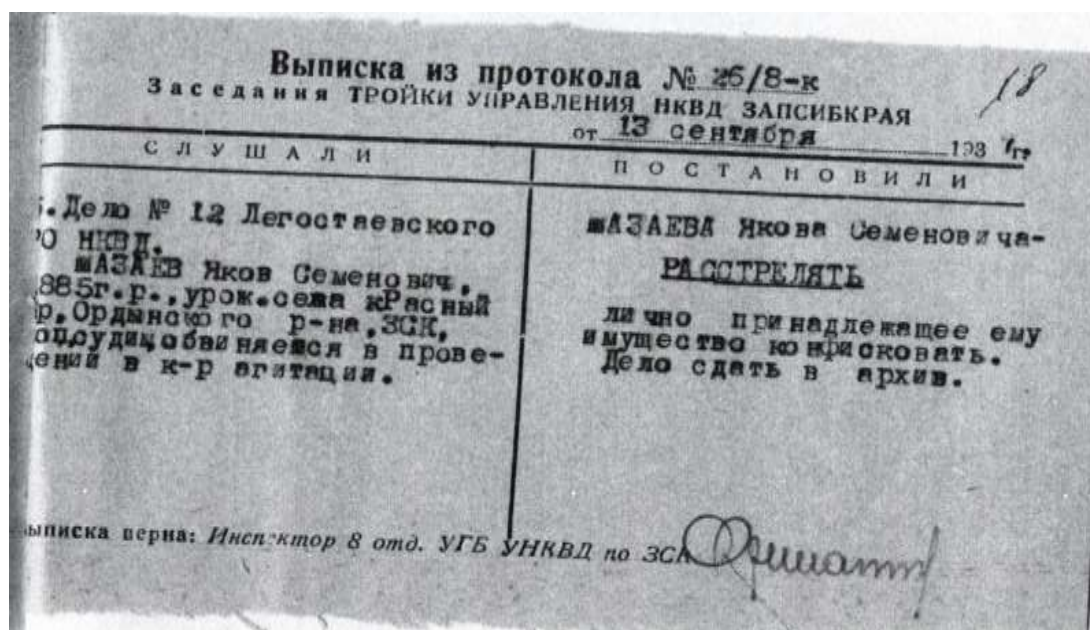


Рисунок 24. Пример выписки из протокола

В Инструкции формально запрещались «массовые операции», подчеркивалась их абсолютная недопустимость. Однако это ограничение носило в основном декларативный характер, поскольку в других официальных документах одновременно подчеркивалась необходимость планового и систематического уничтожения «социально вредных элементов» органами правопорядка.

3 апреля 1937 года Специальный совет получил право выносить приговоры о заключении в исправительно-трудовые лагеря сроком до восьми лет. Это ознаменовало пик массовых репрессий, а 1937 год ознаменовал разгар государственного террора. На февральско-мартовском пленуме ЦК Всесоюзной коммунистической партии большевиков Сталин заявил, что по мере продвижения СССР к социализму классовая борьба будет обостряться, а оппозиционные силы неизбежно активизируются.

В ответ на это идеологическое указание 2 июля 1937 года Политбюро приняло постановление о немедленном аресте и расстреле наиболее враждебных бывших кулаков и уголовников, а тех, кого сочли менее опасными, приговаривали к ссылке.

На этом основании был подготовлен проект приказа НКВД СССР № 00447 (см. рис. 25), по которому круг лиц, подлежащих репрессиям, был расширен: в их число включались бывшие члены «контрреволюционных» партий, другие антисоветские элементы и т.д.

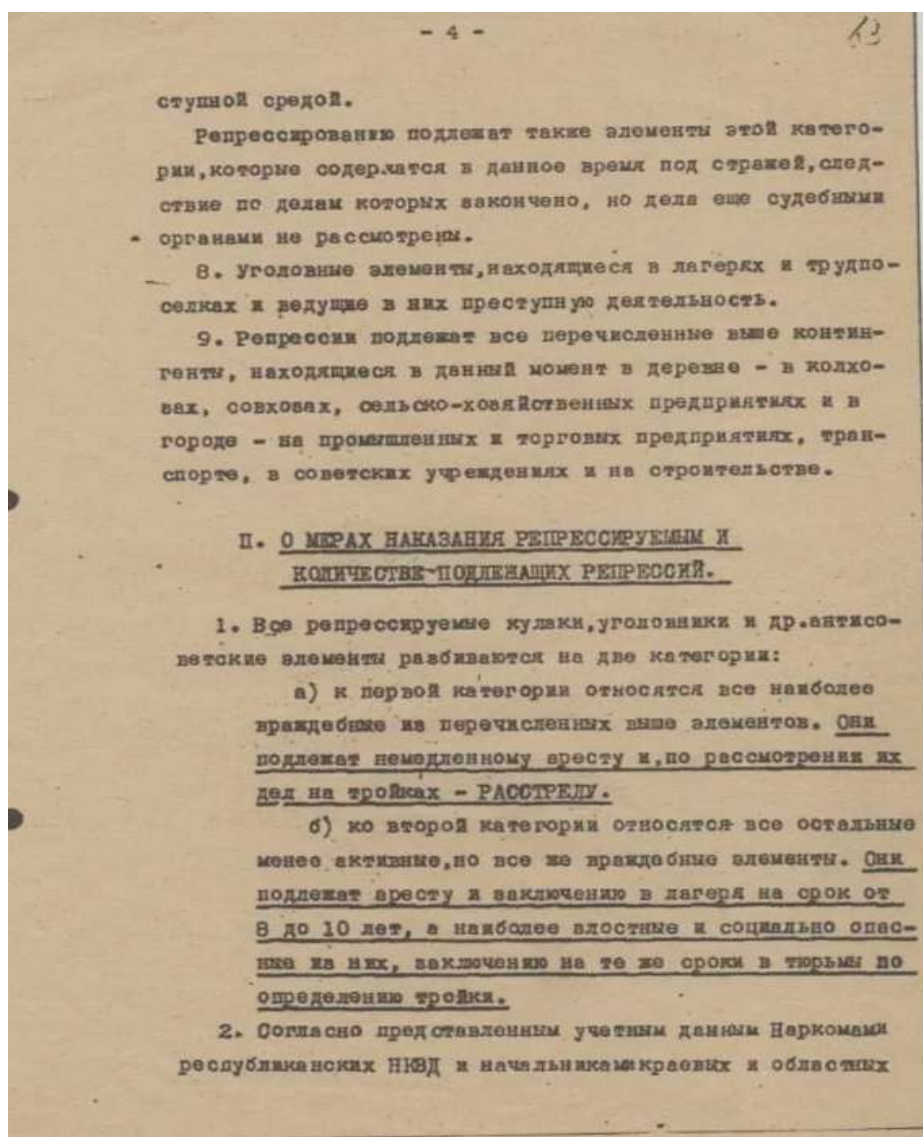


Рисунок 25. Проект приказа НКВД СССР № 00447

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

Репрессивные меры значительно снизили преступность в стране, но временно. Причины ее роста в конце 1930-х гг. 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.

Внутренняя структура НКВД также не избежала репрессий. Активно проводились чистки в самом комиссариате, направленные как на высокопоставленных чиновников, так и на рядовых сотрудников.

В 1930-е гг. многое было сделано для укрепления кадров. Милиция переведена на общегосударственный бюджет, увеличены штаты: к 1938 г. насчитывалось 227 650 сотрудников. В милиции восстановлен политический аппарат. В середине 1937 г. вновь создается железнодорожная милиция.

К 1938 году Сталин переложил ответственность за массовый террор на руководство НКВД и рядовых сотрудников. Это привело к отстранению от должности и аресту наркома внутренних дел Николая Ежова в апреле 1939 года. Он был расстрелян в феврале 1940 года, что ознаменовало конец его жестокого правления.

С назначением Лаврентия Берии народным комиссаром внутренних дел началась новая эра для НКВД. Одна из первых крупных реформ при Берии произошла в ноябре 1940 года, когда были упразднены печально известные «тройки» и «двойки» НКВД.

Кроме того, в ноябре 1938 года было издано совместное постановление СНК и ЦК ВКП(б) «Об арестах, прокурорском надзоре и следствии». Эта директива несколько ограничила масштабы произвольных репрессий и ввела более строгий надзор за следственными процедурами. Несмотря на это, последствия массовых чисток оказали неизгладимое влияние на советское общество. Нацелившись на уничтожение людей, причисленных к противникам социалистической системы, советское руководство ослабило потенциальное внутреннее сопротивление. В частности, эта нейтрализация оппозиционных сил сыграла решающую роль в укреплении контроля внутри страны, что перед лицом нацистской Германии, вторгшейся в СССР, способствовало возможности Советского Союза эффективно мобилизоваться для войны, а в конечном итоге добиться победы.

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.

В предвоенные годы структура Наркомата внутренних дел усложнялась, и в 1939 году НКВД включал:

1. Руководство наркомата с несколькими секретариатами.
2. ГУГБ с шестью отделами: охраны руководящих партийных и советских работников, секретно-политическим, контрразведывательным, особым, иностранным, шифровальным.
3. Главное экономическое управление (ГЭУ) с шестью отделами по основным отраслям народного хозяйства (промышленности, сельскому хозяйству, оборонным отраслям, по Госзнаку и т.д.).
4. Главное транспортное управление (ГТУ) с тремя отделами.
5. Главное управление пограничных и внутренних войск (ГУПВВ) с управлениями: пограничных войск, войск по охране железнодорожных сооружений, по охране особо важных предприятий промышленности, конвойных войск, военного снабжения, военно-строительных.
6. Главное управление рабоче-крестьянской милиции (ГУРКМ) с отделами: уголовного розыска, БХСС, наружной службы, политическим, ГАИ, железнодорожной милиции, паспортным столом, местной противовоздушной обороны, научно-техническим, по борьбе с бандитизмом.
7. Главное управление пожарной охраны (ГУПО).
8. Главное управление шоссейных дорог.
9. Главное управление лагерей (ГУЛаг).
10. Главное тюремное управление.
11. Главное архивное управление.
12. Центральный отдел актов гражданского состояния.
13. Управление коменданта Московского кремля.
14. Управление по делам военнопленных и интернированных.

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

В феврале 1941 года органы Государственной безопасности были выделены из системы НКВД СССР в Народный комиссариат государственной безопасности (НКГБ) СССР, в состав которого входили:

1. Разведуправление.
2. Контрразведывательное управление.
3. Секретно-политическое управление.
4. Следственная часть (на правах управления).
5. Управление коменданта Московского кремля, в состав которого входило пять отделов.

В составе Народного комиссариата государственной безопасности имелись также Отдел кадров, Секретариат, Административно-хозяйственный и финансовый отделы. Таким образом, в начале 1930-х годов в советском государ-

стве первоначально устанавливается режим власти сравнительно узкой группы людей, а затем лично И.В. Сталина (см. рис. 26).

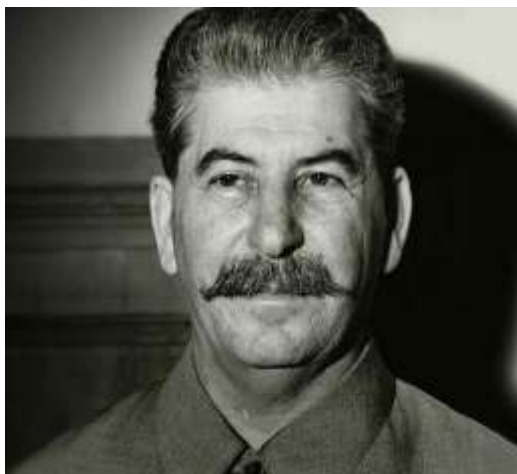


Рисунок 26. И.В. Сталин

С точки зрения национальных интересов вскоре стала очевидной необходимость централизованной, единой структуры управления внутренними делами. В результате 10 июля 1934 года постановлением Центрального исполнительного комитета СССР был создан Всесоюзный НКВД. Этот шаг фактически расформировал ОГПУ, объединив его с НКВД, но позволив его руководству сохранить свои посты.

На вновь образованный НКВД СССР был возложен широкий круг обязанностей, в том числе:

- поддержание законности и государственной безопасности;
- охрана общественной (социалистической) собственности;
- гражданская регистрация;
- охрана границ;
- пожарная охрана;
- надзор за исправительными учреждениями.

Оформление специализированных органов в структуре НКВД СССР

В 1928 году в Москве появились первые инспекторы уличного движения для регулирования городского транспорта.

28 декабря 1929 года Президиум Московского областного исполнительного комитета (Мособлисполком) и Московский Совет (Моссовет) приняли знаковое решение: создали независимую службу безопасности движения при рабоче-крестьянской милиции, наделив ее широкими полномочиями по управлению безопасностью дорожного движения.

В 1930-е годы произошло не только расширение полномочий НКВД, но и реорганизация ведомства, направленная на повышение эффективности его работы по выполнению государственных заданий.

В декабре 1931 года Главное управление рабоче-крестьянской милиции (ГУРКМ) официально утвердило первые Правила уличного движения. Это при-

вело к созданию отделов регулирования уличного движения в структуре общей полиции, в задачи которых входило:

- расследование дорожно-транспортных происшествий;
- ведение учета и статистики;
- анализ причин аварий и стратегии их предотвращения.

В августе 1932 года Верховный совет рабоче-крестьянской милиции (ВСПРКМ) принял новое руководство, регулирующее расследование, регистрацию и анализ дорожно-транспортных происшествий на местных транспортных сетях. Эти события ознаменовали начало более системного подхода к контролю за дорожным движением в Советском Союзе, иллюстрируя все более активное участие НКВД в гражданской жизни за пределами его традиционной роли в обеспечении правопорядка и репрессий.

Постановлением СНК СССР 23 июля 1935 года при Центральном управлении шоссейных и грунтовых дорог и автомобильного транспорта была образована Государственная автомобильная инспекция (ГАИ). В октябре 1935 года Центральное управление автомобильного транспорта было передано в ведение НКВД СССР.

Впоследствии, в марте 1936 года, постановлением Совета Народных Комиссаров (СНК) СССР Государственная автомобильная инспекция (ГАИ) была передана в ведение Главного управления рабоче-крестьянской милиции. В то же время ЦУДорТранс был реорганизован в Главное управление шоссейных дорог (ГУШосДор), что отражало растущее внимание к управлению дорожной инфраструктурой.

3 июля 1936 года СНК СССР утвердил официальное Положение о Государственной автомобильной инспекции, возложив на нее основные обязанности:

- борьбу с дорожно-транспортными происшествиями и неправильной эксплуатацией автотранспорта;
- наблюдение за подготовкой и обучением водителей;
- ведение качественного и количественного учета автомобильного парка;
- расследование дорожно-транспортных происшествий, выявление их причин и привлечение виновных к ответственности;
- обеспечение надлежащего содержания транспортных средств хозяйственными организациями и учреждениями;
- надзор за лицензионными комиссиями, инструкторами и преподавателями автошкол;
- разработку технических регламентов по расходу топлива и смазочных материалов.

В число основных обязанностей ГАИ входило регулирование уличного движения, обеспечение безопасности транспорта и пешеходов в городах и на автомагистралях. Сотрудникам были предоставлены широкие полномочия по обеспечению соблюдения этих мер, что отражало возрастающую роль контроля за дорожным движением в поддержании общественного порядка.

На Пленуме ЦК ВКП(б) в феврале – марте 1937 года было принято решение о восстановлении органов НКВД по надзору за транспортом.

В соответствии с приказом НКВД от 14 июля 1937 года при Главном управлении государственной безопасности (ГУГБ) были созданы новые правоохранительные отделы для надзора за безопасностью на:

- водном транспорте (реках и морских путях);
- автомобильных дорогах;
- сетях связи.

Совместным приказом НКВД и НКПС от 26 июля 1937 года в ГУРКМ был организован *отдел железнодорожной милиции* (см рис. 27).



Рисунок 27. Сотрудники отдела железнодорожной милиции

В 1930-х годах возросла роль милиции в обеспечении общественного порядка на железных дорогах и водном транспорте. Для улучшения надзора были приняты следующие меры:

- отдел железнодорожной милиции был создан в составе Главного управления милиции НКВД;
- организованы и поставлены под централизованное управление отделения железнодорожной милиции;
- для поддержания порядка на внутренних водных путях и узлах связи в морских и речных портах созданы отделения милиции.

Первоначально местные подразделения железнодорожной милиции были организованы по территориальному принципу. Однако в сентябре 1938 года от этого подхода отказались в пользу линейной структуры, что позволило обеспечить более эффективное, централизованное управление железнодорожной безопасностью. После принятия в 1936 году Конституции СССР, закрепившей социалистическую собственность в качестве основы советской экономики, была принята серия мер по усилению ее защиты. 16 марта 1937 года директивой НКВД было упразднено Управление государственной безопасности ГУГБ при Верховном совете рабоче-крестьянской милиции (ВСРМ), а вместо него был создан Отдел по борьбе с хищениями социалистической собственности (ОБХСС).

В задачи ОБХСС входила борьба с экономическими преступлениями в различных отраслях:

- на государственных предприятиях и учреждениях;
- в потребительских кооперативах и торговых организациях;
- в промышленных кооперативах и кооперативах инвалидов;
- в закупочных организациях и сберегательных кассах.

Ключевым направлением деятельности ОБХСС была борьба с хищениями и спекуляцией на государственных и кооперативных предприятиях, усиливающая государственный контроль над экономической деятельностью.

С расширением Управления по борьбе с хищениями социалистической собственности его функции были расширены, чтобы взять на себя следственные функции, которые ранее выполняли ведомственные подразделения милиции. Эта реструктуризация привела к созданию республиканских, краевых и областных управлений ОБХСС, подчинявшихся непосредственно центральному управлению ОБХСС. В структуре милиции крупных городов, областей, краев и союзных/автономных республик были созданы управления, отделы или специализированные группы. В небольших городских управлениях милиции, где не были созданы самостоятельные группы ОБХСС, ответственность за борьбу с хищениями социалистической собственности была возложена на общие отделы милиции и уголовный розыск.

В августе 1939 года в ОБХСС и управлениях уголовного розыска на республиканском, краевом и областном уровнях были созданы специализированные следственные группы, призванные улучшить взаимодействие оперативных работников и следователей в раскрытии экономических преступлений. Эта реорганизация также привела к 30%-му увеличению численности сотрудников ОБХСС, что отражает возрастающий приоритет профилактики экономических преступлений в советской правоохранительной системе.

Параллельно с мерами внутренней безопасности советское правительство усилило контроль за перемещением и регистрацией населения. Ключевым шагом в этом процессе стало введение общегосударственной паспортной системы, которая сыграла решающую роль в отслеживании, регулировании и ограничении мобильности советских граждан.

Правовые основы этой системы были заложены в 1920-е годы:

- 28 апреля 1925 г. был издан декрет «О прописке в городских поселениях»;
- в июле 1927 года новый декрет «Об удостоверении личности» заменил предыдущие постановления 1923 года, введя единый, стандартизированный документ, удостоверяющий личность для РСФСР.

Однако самое значительное преобразование произошло 27 декабря 1932 года, когда Центральный исполнительный комитет (ЦИК) и Совет народных комиссаров (СНК) СССР установили паспортную систему в масштабах страны и обязательную регистрацию.

Основные положения декрета о паспортах 1932 года устанавливали следующее:

- обязательная паспортизация вводилась для всех советских граждан старше 16 лет, постоянно проживающих в городах, рабочих поселках, занятых на транспорте, в совхозах, на крупных стройках;

- крестьяне и сельские жители были исключены из паспортной системы, что фактически ограничивало их возможность мигрировать в города без разрешения правительства;

- гражданам запрещалось менять место жительства или работы без официального разрешения, что еще больше ужесточало государственный контроль над мобильностью населения;

- для обеспечения эффективного контроля была создана Государственная комиссия по развитию паспортной системы, которая контролировала выдачу и регистрацию паспортов на всей территории СССР.

Для облегчения регистрации и учета населения были созданы специализированные паспортные отделы:

- региональные паспортные отделы были созданы при Управлениях рабоче-крестьянской милиции;

- городские и районные отделения милиции создали паспортные столы для управления регистрацией на местах;

- в городах с населением более 100 000 человек были созданы адресные бюро для ведения подробного учета жителей;

- к сентябрю 1936 года приказ НКВД предписывал создавать адресные бюро в городах с населением более 20 000 человек.

Крупные городские центры имели более развитые системы регистрации:

- Москва (население 3,5 млн человек) управляла Центральным адресным бюро, которое вело обширный учет жителей;

- в Ленинграде была введена общая юридическая картотека, что еще больше централизовало механизмы учета населения.

В связи с участвовавшими случаями обмана со стороны граждан представителей власти (в том числе и органов милиции), потерей документов, сменой фамилий, имен и отчеств, а также активизировавшимися процессами внутренней миграции в октябре 1937 года ЦИК и СНК СССР приняли *постановление № 112/1935 «О введении фотографических карточек на паспортах»* (см. рис. 28).



Рисунок 28. Паспорт 1938 года

С апреля 1938 года введен совершенно секретный циркуляр НКВД СССР № 65, обязывающий рабоче-крестьянской милицию при выдаче и обмене паспортов в графу № 3 (национальность) записывать национальность по рождению (по родителям) владельца паспорта.

Расширение оперативно-разыскных полномочий ОБХСС позволило осуществлять строгий экономический надзор, а паспортная система институционализировала ограничения на внутреннюю миграцию, обеспечив советскому правительству прямой контроль как над экономической деятельностью, так и над перемещением населения. В совокупности эти меры укрепляли государственную власть, усиливая бюрократический и надзорный аппарат, который определил советское управление на десятилетия вперед.

К середине 1930-х годов ответственность за контроль за соблюдением иностранцами правил проживания и передвижения по территории СССР был передан от иностранных отделов (ИНО) исполкомов Советов к рабоче-крестьянской милиции. Вместо простой регистрации иностранных граждан главной ролью РКМ стал непосредственный надзор и контроль, что усилило возможности государства по контролю за деятельностью иностранцев на советской территории.

В то же время с ростом промышленной базы страны защита государственной собственности стала одним из ключевых приоритетов. Уже в 1926 году советское правительство начало организовывать ведомственную охрану для защиты от хищений, поджогов и диверсий, направленных против государственных предприятий, складов, нефтехранилищ и других важнейших объектов инфраструктуры. Были приняты законодательные акты, регламентирующие организацию и деятельность подразделений ведомственной охраны. С годами увеличилось внимание к охране государственных предприятий и кооперативной собственности с помощью ведомственной милиции. После ликвидации административных отделов в городах задача заключения охранных договоров на охрану государственных объектов была передана муниципальной полиции и подразделениям уголовного розыска. Эти договоры заключались на основе стандартных договоров, разработанных Государственным управлением ведомственной милиции при Совете народных комиссаров РСФСР.

В 1930-е годы милиция (полиция) выполняла не только традиционные функции по охране правопорядка, но и участвовала в ликвидации кулачества как класса и организация кампании массовой коллективизации, непосредственно помогая в проведении советской аграрной политики; в экономических инициативах, в том числе в наблюдении за посевной кампанией 1932 года, в проведении 2 690 проверок для оценки готовности; в закупках зерна; помогала в проведении государственных финансовых кампаний, таких как займы и сбор средств.

В конце 1930-х – начале 1940-х годов Советский Союз столкнулся с возрастающей международной нестабильностью. В этот период в НКВД начали подготовку к потенциальным внешним угрозам, при этом продолжалась жесткая внутренняя политика, направленная на укрепление контроля над обществом. В октябре 1940 в составе НКВД СССР образуется Главное управление местной противовоздушной обороны (ГУ МПВО).

При НКВД союзных и автономных республик, УНКВД краев и областей образовывались отделы, отделения МПВО (см. рис. 29).



Рисунок 29. Сотрудники отделения местной противовоздушной обороны

В городских и районных органах милиции вводились должности старших инспекторов по местной противовоздушной обороне⁸⁰.

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 от 1 сентября 1939 года «О всеобщей воинской обязанности»* 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.

На протяжении 1930-х годов предпринимались значительные усилия по расширению и повышению профессионального уровня советской милиции. К 1941 году общая численность милиции выросла до 227 650 сотрудников, что

⁸⁰ История органов внутренних дел России: курс лекций / Ч.Н. Ахмедов [и др.]. С. 167.

отражало возрастающую роль правоохранительных органов в поддержании государственного контроля и общественного порядка.

В июле 1931 года Верховный совет рабоче-крестьянской милиции (ВСРКМ) утвердил новый Дисциплинарный устав, который определял профессиональную этику, дисциплинарный порядок и меры наказания за проступки.

В августе 1931 года был введен Временный устав внутренней службы, в котором подробно описывались: *процедуры приема на службу и карьерного роста в полиции и условия работы и положения об охране здоровья сотрудников милиции.*

Признавая необходимость повышения уровня образования полицейских, 8 октября 1932 года был издан циркуляр «О развитии общего образования в полиции», который предписывал всем сотрудникам, не имеющим достаточного формального образования, посещать вечерние школы.

К 1934 году был введен специальный аппарат управления персоналом, который контролировал набор, обучение и продвижение по службе во всех полицейских службах. Руководил этой системой Отдел кадров НКВД СССР, который действовал на основании положений, утвержденных 3 мая 1939 года.

В период с 1935 по 1936 год была проведена аттестация старших офицеров милиции, установившая четкие руководящие принципы в отношении прав, обязанностей и процедур назначения для сотрудников милиции.

3 июля 1936 года был принят Устав о службе начальников милиции, который формализовал классификацию чинов в зависимости от профессиональной подготовки, опыта и стажа службы. Новая система рангов милиции включала следующие звания: сержант милиции; младший лейтенант милиции; лейтенант милиции; старший лейтенант милиции; майор милиции; старший майор милиции; инспектор милиции; директор милиции; главный начальник милиции. В соответствии с этими присвоениями званий были введены официальные знаки отличия, укрепляющие военную иерархию и дисциплину в войсках.

К концу 1930-х годов советская милиция превратилась в высокоструктурированное, идеологически контролируемое и профессионально подготовленное учреждение. Расширение штатов, введение формального обучения, установление званий и усиление политического надзора укрепили полицию в качестве центрального звена сталинского государственного контроля. Эти меры не только укрепили внутреннюю безопасность, но и убедили милицию в том, что она остается инструментом Коммунистической партии в проведении ее политики во всем советском обществе.

Для обеспечения политической надежности сотрудников органов внутренних дел предпринимались различные шаги, такие как воспитание у всех сотрудников непоколебимой веры в правильность выполняемой ими задачи; обоснование необходимости репрессивных методов как средства защиты социализма, выработка безусловной лояльности к Коммунистической партии и обеспечение абсолютного повиновения директивам. В результате этих идеологических приоритетов в августе 1937 года был значительно расширен политический аппарат милиции.

15 сентября 1939 года Центральный комитет ВКП(б) утвердил Положение о Политическом отделе Главного управления НКВД СССР. Политическое управление Главного управления рабоче-крестьянской милиции было создано как руководящий партийно-политический орган НКВД, осуществлявшее свое влияние через местные политические отделы и аппараты, политических инструкторов, партийные и комсомольские организации.

Эти политотделы работали вместе с региональными партийными органами, в том числе с областными комитетами (крайкомами); городскими комитетами; районными комитетами ВКП(б).

К концу 1930-х годов советская милиция стала не только правоохранительным органом, но и глубоко идеологизированным учреждением и функционировала как инструмент правления компартии. Тесная интеграция политических отделов в НКВД укрепила систему, в которой лояльность государству и идеологическая чистота были более приоритетны обычной работы милиции. Политорганы уделяли большое внимание повышению общеобразовательного уровня работников милиции, благодаря чему в 1940/1941 учебном году обучались почти 53 тысячи работников милиции (см. рис. 30).



Рисунок 30. Занятия для работников милиции

Образование и развитие в СССР органов исполнения наказаний

Задачу исполнения наказаний в начале 1920-х годов решали различные ведомства, что препятствовало проведению единой исправительно-трудовой политики. Данное противоречие было устранено путем централизации органов исполнения уголовных наказаний. 25 июля 1922 года СНК РСФСР принял постановление о сосредоточении всех мест заключения в НКВД РСФСР.

Осуществление наказаний регламентировалось *Исправительно-трудовым кодексом РСФСР, утвержденным ВЦИК 16 ноября 1924 года* (см. рис. 31), который имел большое политическое и практическое значение как законодательный акт, закрепивший основные принципы советской исправительно-трудовой политики.

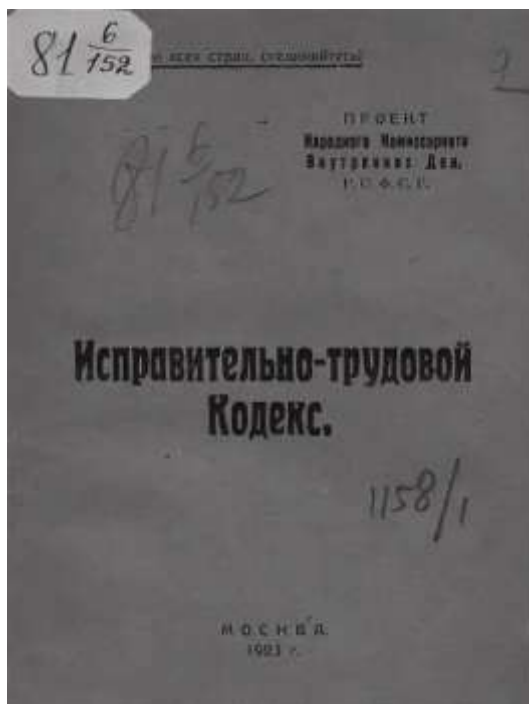


Рисунок 31. Проект исправительно-трудового кодекса

Исправительно-трудовой кодекс обобщил практику деятельности мест заключения и исправительно-трудовое законодательство за прошедшее время, внес единообразие в ходе реализации требований исправительно-трудовой политики, отразил изменение ее целей и задач в новых условиях, закрепил воспитательные задачи и идею исправления осужденных.

Принятие Кодекса сыграло важнейшую роль в обеспечении последовательного и правильного применения правовых норм не только в рамках отдельных республик, но и в масштабах всей страны. С образованием СССР координация уголовной и исправительно-трудовой политики приобрела более системный характер, что позволило выработать единый подход к законодательному регулированию в этой сфере.

Накопленный опыт надзора за исправительно-трудовыми учреждениями заложил основу для создания прочной законодательной базы. Наряду с законодательными нововведениями проводилась работа по укреплению кадрового состава этих учреждений. 23 марта 1925 года ВЦИК и СНК РСФСР ввели в действие Устав о местах заключения, распространив его положения на все союзные республики. В результате в некоторых пенитенциарных учреждениях были введены процедуры аттестации персонала для оценки квалификации и обеспечения соответствия персонала возложенным на него обязанностям.

Политика советского правительства в области индустриализации нашла отражение в постановлении ВЦИК и СНК РСФСР от 26 марта 1928 года «О карательной политике и состоянии мест заключения», в котором были изложены основные принципы реформирования пенитенциарной системы. В нем не только отмечался прогресс в решении проблем исправительных учреждений, но и критически оценивались их недостатки. Среди выявленных проблем – необоснованное предоставление привилегий политически неблагонадежным и социально опасным элементам, отсутствие дисциплины среди осужденных, недостаточный контроль со стороны надзорных комиссий. Резолюция признала нецелесообразным строительство новых мест заключения. Вместо этого ГУМЗ НКВД РСФСР предписывалось максимально использовать существующие трудовые колонии путем перепрофилирования малоиспользуемых сельскохозяйственных, кустарных и фабричных предприятий, а также объектов, нуждающихся в ремонте. Кроме того, указом 1928 года были введены ограничения на некоторые привилегии в исправительно-трудовых учреждениях, в том числе на зачет рабочих дней.

Реорганизация уголовно-исполнительной системы проходила в 1929–1930 годах. В этот период изменилась структура исправительных учреждений, что привело к широкому распространению различных видов трудовых колоний. До этого основной формой исправительно-трудовых учреждений были исправительно-трудовые дома для лиц, осужденных на срок до 10 лет, которые часто располагались в зданиях тюрем. Такая организация эффективно обеспечивала строгий режим изоляции. Однако недостаточное развитие исправительно-трудовых колоний было связано с законодательными ограничениями, которые ограничивали категории заключенных, имеющих право на такое размещение.

Переход к исправительно-трудовым лагерям (ИТЛ) стал поворотным моментом, соответствующим более широкой пенитенциарной стратегии Сталина, ориентированной на масштабные инфраструктурные проекты и массовую мобилизацию рабочей силы. Постановлением Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета и Совета Народных Комиссаров СССР от 6 ноября 1929 года были внесены необходимые изменения в Основные начала уголовного законодательства СССР и союзных республик. Пересмотренное законодательство официально устанавливало заключение в исправительно-трудовые лагеря, главным образом в отдаленных регионах Советского Союза. Ранее, 11 июля 1929 года, Совет Народных Комиссаров СССР возложил на ОГПУ задачу освоения самых труднодоступных, но богатых ресурсами территорий Советского Союза. Это должно было быть достигнуто за счет принудительного труда лиц, отнесенных к опасным элементам, а также их расселения в малонаселенных районах. Были разработаны планы создания новых трудовых лагерей в Сибири, на Севере, Дальнем Востоке и в Средней Азии. Оперативная структура этих учреждений была определена постановлением Совнаркома СССР от 2 апреля 1930 г. Лагеря предназначались для содержания лиц, осужденных по приговорам суда или специальными постановлениями ОГПУ, со сроками заключения от трех до десяти лет. 7 апреля 1930 года СНК СССР утвердил Положение об исправительно-трудовых лагерях, официально закрепив систему трудо-

вых лагерей для отбывания уголовных наказаний. Органы ОГПУ получили широкие полномочия, включая полный административный контроль и право выносить решения о направлении в исправительно-трудовые лагеря на срок не менее трех лет, что означало укрепление системы, в которой принудительный труд стал краеугольным камнем советской уголовной стратегии, переплетенной с целями экономической и территориальной экспансии государства. Таким образом, при ОГПУ СССР в апреле 1930 года было создано Управление лагерей (УЛАГ), преобразованное в феврале 1931 года в Главное управление трудовых лагерей и трудовых поселений (ГУЛАГ), которому подчинялись исправительно-трудовые лагеря (см. рис. 32).



Рисунок 32. Исправительно-трудовой лагерь

5 августа 1929 года в составе ГУЛАГа было создано (в Сольвычегодске) Управление северных лагерей особого назначения ОГПУ (СУЛАГ). В северную группу лагерей входили: Архангельский, Котласский, Соловецкий, Сыктывкарский, Пинюгинский, Усть-Вымский, Ухтинский. Кроме того, в подчинении Управления находилась и Особая вайгачская экспедиция (о. Вайгач). В октябре 1930 года в этих лагерях числилось осужденных за контрреволюционную деятельность 22 000 человек, в том числе 700 за шпионаж, около 2 000 человек из числа духовенства, сектантов, а также 5 000 человек, осужденных за политический бандитизм.

В 1930–1932 годах на территории Советского Союза было создано несколько новых трудовых лагерей, в том числе Сибирский, Карагандинский, Дальневосточный, Байкало-Амурский, Среднеазиатский, Темниковский, Беломоро-Балтийский, Дмитровский, Ахунский и Сызранский лагеря. Эти учреждения стали ключевыми компонентами советской исправительно-трудовой систе-

мы, отражая растущую зависимость государства от принудительного труда для развития экономики и инфраструктуры.

С принятием Исправительно-трудового кодекса РСФСР в 1933 году тюремное заключение политических противников и широкое использование труда осужденных в государственных проектах были закреплены в качестве центральных принципов советской уголовной политики. 21 августа 1933 года Совет народных комиссаров СССР издал декрет «Об организации трудовых поселков», еще более закрепивший практику принудительного труда как средства экономической экспансии.

Крупный структурный сдвиг произошел в октябре 1934 года, когда контроль над пенитенциарными учреждениями, ранее находившимися в ведении комиссариатов отдельных советских республик, был передан НКВД СССР и его местным отделениям. Вновь созданное Главное управление исправительно-трудовых лагерей и трудовых колоний (ГУЛАГ), созданное в составе НКВД 10 июня 1934 года, централизовало управление обширной и расширяющейся сетью трудовых лагерей. Впоследствии, 27 октября 1934 года, постановлением ЦИК и СНК СССР все исправительно-трудовые учреждения – изоляторы, дома заключения, исправительно-трудовые лагеря и трудовые колонии – были переданы в ведение ГУЛАГа.

В то же время создание НКВД СССР объединило несколько мощных ведомств под единым началом. К ним относились Главное управление государственной безопасности (ГУГБ), Главное управление рабоче-крестьянской милиции и другие ключевые структуры внутренней безопасности. Объединив эти органы, НКВД стал самым влиятельным и масштабным советским ведомством своего времени.

К началу 1930-х годов советская уголовно-исполнительная система расширялась беспрецедентными темпами. На 1 января 1934 года в лагерях и колониях содержалось 510 327 заключенных. Всего за два года это число более чем удвоилось: к 1 января 1936 года оно выросло до 1 296 494 заключенных. Советское государство все больше полагалось на уголовное наказание как на основной инструмент поддержания контроля, оправдываясь тем, что суровые меры необходимы для борьбы с преступностью и подавления политической оппозиции.

В 1937 году была создана отдельная тюремная система при 10-м отделе Главного управления государственной безопасности (ГУГБ) НКВД. Эти тюрьмы предназначались специально для заключенных, обвиняемых в контрреволюционной деятельности. Сеть тюрем строгого режима под контролем ГУГБ включала Верхнеуральскую, Суздальскую, Челябинскую, Ярославскую и остров Соловки. Кроме того, в ведение ГУГБ были переданы несколько крупных тюрем – Бутырская, Владимирская, Лефортовская и Орловская, которые ранее входили в состав ГУЛАГа.

Параллельно с этим в тюрьмах ГУЛАГа были созданы внутренние следственные тюрьмы для содержания лиц, обвиняемых в контрреволюционных преступлениях. Эти учреждения находились в исключительном ведении ГУГБ НКВД. К 20 сентября 1939 года по всему Советскому Союзу насчитывалось 392 тюрьмы, что потребовало пересмотра административной структуры

управления заключенными. Согласно новой системе подследственные находились в ведении как ГУГБ, так и Главного управления рабоче-крестьянской милиции (ГУРКМ), а осужденные оставались в ведении ГУГБ и ГУЛАГа.

В 1938 г. в связи с усложнением системы исполнения наказаний все тюрьмы – как для подследственных, так и для осужденных – были переданы в ведение вновь образованного Главного тюремного управления НКВД. В ведении этого управления находились две различные тюремные системы: ГУЛАГ для осужденных и ГУГБ НКВД для подследственных.

Различные категории заключенных, включая политических заключенных, обычных преступников и тех, кто классифицировался по национальному признаку, отправлялись в специально отведенные лагеря в соответствии с этими правилами. Такой структурированный подход усиливал возможности советского государства по масштабному лишению свободы, обеспечивая неотъемлемую роль пенитенциарных учреждений как во внутренней безопасности, так и в экономической экспансии за счет принудительного труда.

В предвоенные годы в течение короткого промежутка времени НКВД СССР организовал лагеря специального, оборонного, промышленного, железнодорожного и шоссейного строительства, по сооружению аэродромов, строительству и эксплуатации предприятий горно-металлургической, топливной, химической и целлюлозно-бумажной промышленности (см. рис. 37). Для оперативного управления специализированными лагерями в составе ГУЛАГа НКВД СССР были созданы соответствующие промышленные управления (отделы) и главные управления.

Быстрый рост уголовно-исправительной системы обусловил потребность в ее новых профессиональных кадрах. В связи с чем в 1938 году во Владимире были организованы курсы начальствующего состава тюрем НКВД СССР, которые просуществовали до 1941 года и были расформированы в связи с началом Великой Отечественной войны.

Накануне Второй мировой войны советское государство активизировало усилия по отправке в ГУЛАГ не только политических диссидентов, но и профессиональных преступников. Система превратилась в обширную сеть для содержания под стражей всех лиц, считавшихся угрозой режиму, и закрепила за собой роль главного инструмента подавления оппозиции.

К концу 1938 года по инициативе Лаврентия Берии была начата кампания по пересмотру приговоров, вынесенных в период пребывания у власти Генриха Ягоды и Николая Ежова. Однако надежды на либерализацию оказались недолгими. В 1939 году началась новая волна репрессий, отчасти вызванная присоединением к СССР Западной Украины, Западной Беларуси, Бессарабии, Буковины и прибалтийских республик. Кроме того, военные конфликты с Японией и Финляндией способствовали увеличению числа заключенных, а лица, классифицированные как социально опасные элементы, были переведены в исправительно-трудовые учреждения по всей советской территории. В результате к 1 января 1941 года общая численность заключенных в исправительно-трудовых лагерях и колониях выросла до 1 929 279 человек.

На резкий рост числа заключенных повлияла серия указов Президиума Верховного Совета СССР, изданных в 1940 году, которые усилили советский контроль над рабочей силой. Так, указом от 26 июля 1940 года рабочим и служащим запрещалось покидать фабрики и предприятия без официального разрешения, а указом от 10 августа 1940 года была усилена уголовная ответственность за мелкое хищение сырья, полуфабрикатов и готовой продукции. Эти меры напрямую способствовали расширению системы ГУЛАГа, так как нарушения вели к немедленному заключению в исправительно-трудовые лагеря.

В начале 1940-х годов были предприняты усилия по замене труда осужденных на административных и военизированных должностях в культурно-просветительных учреждениях, службах безопасности и хозяйственных отделах лагерей на гражданских работников. Этот переход был в основном завершен к началу Второй мировой войны. В этот период среди заключенных была установлена четкая дифференциация в зависимости от характера совершенных ими преступлений. Заключенные были разделены на две основные группы: первая группа состояла из осужденных за контрреволюционные преступления, особо опасных преступников и рецидивистов (эта категория далее подразделялась на три подгруппы, каждая из которых предназначалась для определенных типов трудовых лагерей строгого режима; во вторую группу входили все остальные заключенные, которых определяли в стандартные трудовые лагеря в зависимости от тяжести совершенного ими преступления и количества предыдущих судимостей. Распределение заключенных стало крайне централизованным, они направлялись в конкретные лагеря строго по личным распоряжениям народного комиссара или его заместителей. В частности, лица, осужденные по статье 58 (контрреволюционные преступления), направлялись в лагеря только по прямому указанию руководства НКВД, что обеспечивало точное отслеживание местонахождения каждого заключенного.

В предвоенные годы условия и внутренний распорядок ИТУ регулировались двумя ключевыми документами: Временной инструкцией о режиме содержания в ИТЛ НКВД СССР (1939 г.) и Временной инструкцией о режиме содержания в ИТК НКВД СССР (1940 г.), где были изложены несколько основополагающих принципов: строгая изоляция заключенных в зависимости от тяжести совершенного ими преступления; максимальное использование труда заключенных для государственных экономических проектов; обязательные трудовые задания для всех заключенных, определяемые администрацией лагеря; системы поощрения и вознаграждения для заключенных, проявивших усердие и соблюдающих правила лагеря; жесткие дисциплинарные меры, вплоть до судебного преследования, для заключенных, отказывающихся работать или симулирующих болезнь.

Ликвидация кулачества, усиление репрессий в 30-х годах вызвали рост объема задач по конвоированию значительных масс людей. В связи с этим возросла роль и значение конвойных войск, численность которых сначала была увеличена до 18,5, а затем до 20 тысяч человек. К августу 1934 года в Москве, Харькове, Самаре, Новосибирске имелись *конвойные дивизии*, а в Ростове, Ленинграде и Ташкенте – отдельные бригады конвойных войск. Выполнение вой-

сками задач в интересах НКВД требовало приближения их к органам внутренних дел. Конвойные войска в это время выполняли, главным образом, задачи по конвоированию подсудимых в суды и доставке осужденных эшелонными и другими видами конвоев в исправительно-трудовые учреждения, где передавали их администрации. Постановлением ВЦИК СССР от 17 августа 1934 г. Конвойные войска СССР численностью 20 000 человек были включены во Внутреннюю охрану НКВД СССР⁸¹ (см. рис. 33).



Рисунок 33. Сотрудники внутренней охраны НКВД СССР

К концу 1930-х и началу 1940-х годов произошла определенная либерализация условий отбывания наказания заключенными. Были приняты некоторые меры по улучшению положения заключенных, что отражало попытку реформировать систему. Однако несколько факторов препятствовали коренному преобразованию советской пенитенциарной системы. Глубоко укоренившееся представление об осужденных как об одноразовой рабочей силе осталось в значительной степени неизменным, что, в свою очередь, негативно сказалось на общей эффективности исправительных учреждений.

Вывод. Для советского руководства исправительно-трудовая система была не просто средством наказания – она была важнейшим механизмом реализации государственной идеологии. Сеть исправительно-трудовых лагерей и тюрем служила как инструментом экономического развития, так и средством подавления политической оппозиции.

В начале 1930-х годов советская власть становилась все более централизованной, сначала в руках очень узкой политической элиты, а затем под личным контролем Иосифа Сталина. Партийно-государственный аппарат тщательно отбирался и очищался для обеспечения абсолютной лояльности, создавая условия, в которых массовые репрессии могли проводиться с безжалостной эффективностью. В этой системе роль органов внутренних дел стала решаю-

⁸¹ История органов внутренних дел России: курс лекций / Ч.Н. Ахмедов [и др.]. С. 189.

щей. НКВД сыграл ключевую роль в укреплении сталинского режима, не только контролируя политические чистки, но и совершенствуя правовую базу, регулируя его обширную деятельность.

На протяжении 1920-х годов не прекращались споры о том, следует ли упразднить НКВД, передав его функции другим комиссариатам и местным органам власти. Эта идея была стремительно реализована в декабре 1930 года, когда Центральный исполнительный комитет (ЦИК) и Совет народных комиссаров (СНК) СССР издали постановление «О ликвидации народных комиссариатов внутренних дел союзных и автономных республик». В результате структуры НКВД на уровне РСФСР, союза и автономной республики были расформированы. Их основные функции были перераспределены между различными государственными органами, в том числе народным комиссариатом юстиции (НКЮ); объединенным государственным политическим управлением (ОГПУ); народным комиссариатом обороны (НКО); верховным советом народного хозяйства (ВСНХ).

Однако практическая необходимость в централизованной системе управления органами внутренних дел вскоре стала очевидной. 10 июля 1934 года постановлением Центрального Исполнительного Комитета СССР был создан новый Всесоюзный НКВД. Орган ОГПУ, функционировавший самостоятельно как орган государственной безопасности, был расформирован и включен в состав НКВД, при этом все его руководящие сотрудники сохранили свои должности в новой структуре.

Главное управление государственной безопасности (ГУГБ) стало самым влиятельным подразделением в составе НКВД, возглавив разведку, контрразведку и политические репрессии.

В период с 1930 по 1941 год советская правоохранительная система претерпела значительные преобразования, сформированные под влиянием более широкой политической и экономической программы государства. В 1930-е годы были заложены основы советской милиции и органов внутренней безопасности, а их полномочия значительно расширились. Эти изменения отражали переход от прежних дебатов о ликвидации централизованной милиции к полному принятию высокоорганизованного репрессивного аппарата под руководством НКВД.

Несмотря на периодические изменения в политике и управлении, советский аппарат исполнения наказаний и безопасности оставался неотъемлемым инструментом государственного контроля, обеспечивая как идеологическую конформность, так и экономическую производительность за счет постоянного использования принудительного труда.

ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЯ

1. В чем заключались основные причины отказа от новой экономической политики, и как этот отказ повлиял на развитие органов внутренних дел в конце 1920-х – начале 1930-х гг.?
2. Какие полномочия в отношении милиции и уголовного розыска получило ОГПУ согласно секретному постановлению ЦИК и СНК СССР от 15 декабря 1930 г. «О руководстве органами ОГПУ деятельностью милиции и уголовного розыска»?
3. Перечислите основные задачи Главного управления милиции и уголовного розыска при СНК РСФСР (Главмилиции), установленные постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 31 декабря 1930 г.
4. Как в Положении о рабоче-крестьянской милиции 1931 г. характеризовалась милиция, и какие основные функции на нее возлагались?
5. Какие структурные подразделения были созданы в составе НКВД СССР постановлением ЦИК СССР от 10 июля 1934 г., и какие задачи возлагались на НКВД в целом?
6. Раскройте содержание и значение приказа НКВД № 00447 1937 г.: какие категории лиц подлежали репрессиям и каковы были две установленные для них категории наказаний?
7. В чем состояли основные задачи Государственной автомобильной инспекции (ГАИ), утвержденные Положением о Государственной автомобильной инспекции от 3 июля 1936 г.?
8. Каковы были цели и последствия введения общегосударственной паспортной системы 27 декабря 1932 г. для контроля над перемещением населения СССР?
9. Объясните причины создания ГУЛАГа и особенности его организационного оформления в 1930–1934 гг. (УЛАГ, преобразование в ГУЛАГ, передача исправительно-трудовых учреждений в ведение НКВД).
10. Как изменения в кадровой политике и системе званий милиции в середине 1930-х гг. повлияли на профессионализацию и идеологизацию органов внутренних дел?

Тестовые задания по теме

1. Какой документ закрепил подчинение милиции и уголовного розыска органам ОГПУ и существенно расширил их контроль над кадровой и оперативной деятельностью милиции?
 - а) Положение о рабоче-крестьянской милиции от 25 мая 1931 г.;
 - б) секретное постановление ЦИК и СНК СССР от 15 декабря 1930 г. «О руководстве органами ОГПУ деятельностью милиции и уголовного розыска»;
 - в) постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 31 декабря 1930 г. «О мероприятиях, вытекающих из ликвидации наркомвнудела РСФСР...»;

г) постановление ЦИК СССР от 10 июля 1934 г. «Об образовании НКВД СССР».

2. Какое ключевое последствие имело включение милиции в систему ОГПУ в начале 1930-х гг.?

- а) полная деполитизация милиции;
- б) ограничение функций милиции только охраной общественного порядка;
- в) широкое подключение аппаратов милиции и угрозыска к политическому сыску;
- г) передача милиции в ведение местных Советов.

3. Как охарактеризована рабоче-крестьянская милиция в Положении о рабоче-крестьянской милиции от 25 мая 1931 г.?

- а) как судебный орган, осуществляющий правосудие;
- б) как административно-исполнительный орган Советской власти, наблюдающий за проведением законов и распоряжений;
- в) как военизированное формирование, подчиненное только РВС;
- г) как вспомогательный орган прокуратуры.

4. Какое решение стало юридической основой создания общесоюзного НКВД и ликвидации ОГПУ как самостоятельного органа?

- а) постановление ЦИК и СНК СССР от 15 декабря 1930 г;
- б) постановление ЦИК СССР от 10 июля 1934 г. об образовании НКВД СССР;
- в) Конституция СССР 1936 г.;
- г) постановление СНК СССР от 23 июля 1935 г. «Об образовании ГАИ».

5. Какой из перечисленных органов не входил в структуру НКВД СССР, образованного в 1934 г.?

- а) Главное управление государственной безопасности (ГУГБ);
- б) Главное управление рабоче-крестьянской милиции (ГУРКМ);
- в) Главное управление шоссейных дорог (ГУШосДор);
- г) Главное управление исправительно-трудовых лагерей и трудовых поселений (ГУЛАГ).

6. Какое основное назначение имел приказ НКВД СССР № 00447 от 1937 г.?

- а) реформирование структуры милиции;
- б) расширение круга лиц, подлежащих репрессиям, и разделение их на две категории по видам наказаний;
- в) введение общесоюзной паспортной системы;
- г) ликвидация «троек» и «двоек» НКВД.

7. Какое из положений лучше всего отражает суть общегосударственной паспортной системы, введенной постановлением ЦИК и СНК СССР от 27 декабря 1932 г.?

- а) свободное перемещение всех граждан без регистрации;
- б) обязательная паспортизация всех граждан СССР без исключения;
- в) паспортизация городского населения и работников на транспорте при одновременном исключении основной массы сельских жителей, что ограничивало их миграцию;
- г) отмена всех прежних документов, удостоверяющих личность.

8. Какая главная задача была возложена на ОБХСС, созданный в 1937 г.?

- а) борьба с политической оппозицией;
- б) борьба с экономическими преступлениями и хищениями социалистической собственности;
- в) борьба с нарушениями паспортного режима;
- г) контроль за органами государственной безопасности.

9. Какой орган был создан постановлением СНК СССР от 23 июля 1935 г. при Центральном управлении шоссейных и грунтовых дорог и автомобильного транспорта и стал ключевым звеном в обеспечении безопасности дорожного движения?

- а) Управление железнодорожной милиции;
- б) Государственная автомобильная инспекция (ГАИ);
- в) Главное управление местной противовоздушной обороны (ГУ МПВО);
- г) Главное транспортное управление (ГТУ).

10. Какое из утверждений наиболее точно характеризует изменения в статусе и организации милиции к концу 1930-х гг.?

- а) милиция была полностью передана в ведение местных Советов и финансировалась только из местного бюджета;
- б) милиция была сокращена и утратила военизированные черты;
- в) милиция стала централизованной структурой НКВД, с расширением штатов, введением званий и усилением политического контроля;
- г) милиция была объединена с армией и включена в состав РККА.

РАЗДЕЛ 4.

ОРГАНЫ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В ГОДЫ ВЕЛИКОЙ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ВОЙНЫ

Великая Отечественная война – одна из самых героических и трагических страниц в летописи Российской истории. Эта война явилась тяжелейшим испытанием и школой мужества для многонационального советского народа. В суровые военные годы высокую доблесть показали все виды Вооруженных сил и рода войск.

Значительный вклад в достижение Великой Победы внесли сотрудники органов внутренних дел. Многие видные советские военачальники высоко оценили вклад сотрудников милиции в общую победу над фашизмом.

Трижды Герой Советского Союза, Маршал Советского Союза Семен Михайлович Буденный (см. рис. 34) в своих воспоминаниях отмечает: «Память сохранила немало имен смелых и мужественных работников милиции, их дисциплинированность, выдержку и самообладание. Под бомбежками, артиллерийским огнем они поддерживали в прифронтовых городах порядок и организованность, а когда требовалось – вступали в бой с врагом. Так было под Москвой и Ленинградом, Одессой и Севастополем. Подвиг советской милиции – это яркая страница в летописи Великой Отечественной войны».



Рисунок 34. С.М. Буденный

Организационная структура, задачи и особенности деятельности органов внутренних дел в военное время

Великая Отечественная война потребовала изменения характера и содержания работы всех государственных органов применительно к специфике военного времени. В том числе, была организационно перестроена работа правоохранительных органов.

С началом Великой Отечественной войны (1941–1945) НКВД и подчиненные ему органы были поставлены под непосредственный контроль военного командования.

Серьезно увеличивался круг обязанностей органов внутренних дел. На нее возлагались борьба с дезертирством, мародерством, с паникерами, распространителями всякого рода провокационных слухов и измышлений; очистка городов и оборонно-хозяйственных пунктов от преступных элементов; оказание всемерной помощи транспортным органам НКВД по выявлению на транспорте вражеских агентов, провокаторов; борьба на железнодорожном и водном

транспорте с хищениями эвакуируемых и военных грузов; разгрузка железнодорожного и водного транспорта от тех пассажиров, передвижение которых не вызывалось необходимостью; обеспечение организованной эвакуации населения, промышленных предприятий, различных хозяйственных грузов.

На военный лад перестраивали свою деятельность и ОВД, а также другие правоохранительные органы. 20 июля 1941 года был принят Указ Президиума Верховного Совета СССР «Об объединении Народного комиссариата государственной безопасности СССР и Народного комиссариата внутренних дел СССР в единый Народный комиссариат внутренних дел СССР». Это позволило сконцентрировать все усилия по борьбе с вражеской агентурой и преступностью в одном органе, укрепить охрану общественной и государственной безопасности.

В связи с созданием единого наркомата на местах были *сформированы районные и городские отделы и отделения НКВД* (в ряде крупных промышленных городов вместо отделов были сформированы управления). Начальники районных и городских отделений милиции являлись заместителями начальников РО НКВД.

Главное управление милиции НКВД СССР осуществило ряд организационных мер по перестройке работы основных подразделений милиции, прежде всего наружной службы, занятой охраной общественного порядка. На время войны отменялись ежегодные очередные отпуска, принимались меры к укреплению бригад содействия милиции, организации групп содействия истребительным батальонам и групп охраны общественного порядка.

Как и до войны, управление органами милиции было централизовано. Высшим органом милиции являлось Главное управление милиции НКВД СССР во главе с комиссаром 1-го ранга Александром Григорьевичем Галкиным (см. рис. 35) состояло из уголовного розыска, наружной службы, железнодорожной, водной и ведомственной милиции, ГАИ, ОБХСС и других подразделений.



Рисунок 35. А.Г. Галкин

В НКВД союзных, автономных республик имелись управления милиции. Начальники этих управлений одновременно являлись заместителями наркомов внутренних дел по милиции. Управления милиции были и в составе УНКВД краев и областей.

При городских районных отделах (отделениях) НКВД имелись отделы (отделения) милиции. Начальники управлений милиции краев и областей являлись заместителями начальников УНКВД, начальники райотделов (отделений) милиции были заместителями начальников РО НКВД.

31 июля 1941 года НКВД объявил структуру своего центрального аппарата, насчитывавшего около 9 000 человек. В его состав входили Главные управления государственной безопасности, пограничных и внутренних войск, рабоче-крестьянской милиции, уголовного розыска, исправительно-трудовых лагерей, военнопленных и интернированных, пожарной охраны, контрабандистских операций и дорожного контроля. Дополнительные отделы отвечали за охрану тыла, административное и материально-техническое обеспечение, охрану водных и железнодорожных путей, надзор за штабами истребительных батальонов и другие функции.

Такое построение органов внутренних дел и централизация руководства ими в годы войны позволяла оперативно и успешно выполнять сложные боевые и оперативные задачи по охране общественного порядка, борьбе с преступностью, укреплению тыла и оказанию помощи фронту.

В местностях, объявленных на военном положении, органы милиции были приведены в боевую готовность и развернули свои силы и средства по планам местной противовоздушной обороны, брали под охрану жизненно важные народнохозяйственные объекты. В прифронтовых районах и областях милиция переводилась на казарменное положение, и создавались оперативные группы для борьбы с вражеской агентурой.

В зависимости от складывающейся обстановки происходили другие структурные изменения. Сотрудники продолжали выполнять служебные обязанности по своим основным штатным должностям. С момента объявления сбора они должны были перейти на должности в сформированные подразделения и части. Для этого ежедневно проводилась подготовка с личным составом по месту нахождения подразделений. Для того чтобы охрана внутреннего порядка в городе не прекращалась, была предусмотрена замена убывающего личного состава милиции членами **бригад содействия милиции (БСМ)** и советского актива.

Значительной была работа милиции по организации местной противовоздушной обороны. 2 июля 1941 года СНК СССР принял постановление **«О всеобщей обязательной подготовке населения к противовоздушной обороне»**. В соответствии с данным постановлением задача милиции в системе МПВО состояла в том, чтобы обеспечить четкое и бесперебойное функционирование всех ее звеньев, особенно групп защиты домов и участков. Начальником МПВО участка назначался, как правило, начальник отделения милиции, а начальником МПВО квартала – участковый уполномоченный.

В соответствии с приказом НКВД СССР от 30 сентября 1941 года был создан **отдел по борьбе с бандитизмом (ОББ)**. Это способствовало борьбе с бандитизмом, возросшим в годы войны и отрицательно влиявшим на четкую работу тыла, трудовую активность населения. Выделение ОББ в самостоятельные подразделения не означало освобождения органов милиции от участия в борьбе с бандитскими проявлениями. В подразделениях уголовного розыска сохранялись должности оперативных уполномоченных по борьбе с бандитизмом, которые активно проводили эту работу. В дальнейшем аппараты борьбы с

бандитизмом численно выросли и сыграли большую роль в задержании бандитов и дезертиров.

Несмотря на сложности в работе, вызванные исключительными условиями военного времени, строжайшее соблюдение законности было одним из основных принципов деятельности органов внутренних дел. К нарушителям законности применялись строгие меры.

Основные принципы работы правоохранительных органов были изложены в различных указах и постановлениях партийного и советского руководства. Одним из самых ранних и значимых стал Указ Президиума Верховного Совета СССР от 22 июня 1941 года, объявивший военное положение. В пострадавших районах вся государственная власть переходила к военным советам, а там, где их не было, – к высшему военному командованию. Государственные учреждения, общественные организации и предприятия были обязаны оказывать помощь в поддержании порядка и безопасности.

Далее последовали другие директивы, в том числе директива ЦК от 29 июня 1941 года, которая сыграла ключевую роль в организации обороны в прифронтовых районах.

Директива от 7 июля 1941 г. требовала, чтобы личный состав органов милиции в любое время, в любой обстановке был готов к самостоятельному или совместно с подразделениями Красной Армии выполнению боевых задач по ликвидации диверсионных групп, парашютных десантов и регулярных частей противника, особенно в зоне военных действий.

Для обеспечения своевременной и успешной борьбы с парашютными десантами и диверсантами в НКВД СССР был организован Штаб во главе с генерал-майором Гавриилом Александровичем Петровым (см. рис. 35), а при УНКВД, НКВД – оперативные группы.

Требовалось в течение 24 часов организовать при городских, районных и уездных отделах (отделениях) НКВД истребительные батальоны по борьбе с парашютными десантами и диверсантами противника. Командирами истребительных батальонов назначались надежные работники из числа пограничных, внутренних войск и оперативных работников милиции.



Рисунок 35. Г.А. Петров

Для укомплектования их комсоставом было направлено около 3 тыс. оперативных работников милиции. В начале 1944 г. на командных должностях в истребительных батальонах находилось 1307 работников НКВД и 2805 сотрудников милиции. В период войны они сыграли большую роль в борьбе с вражеской агентурой, забрасываемой для разведывательно-диверсионной деятельности, подрыва и дезорганизации тыла противника.

Расширение роли НКВД в обеспечении порядка, борьбе с преступностью и контроле за социальной политикой стало важнейшим элементом устойчивости Советского Союза в военное время.

По мере роста интенсивности боевых действий *обеспечение безопасности тыла Красной армии* становилось первоочередной задачей. Эта задача в значительной степени ложилась на войска НКВД, на которые постановлением СНК от 25 июня 1941 года были официально возложены функции по охране тыла. Помимо пограничников и внутренних войск в этой работе принимали участие и специализированные подразделения милиции. Примечательным событием стало формирование 10 августа 1941 года отдельной милицейской бригады, предназначенной для охраны тыла Южного фронта.

В военное время особую опасность приобретает *распространение ложных слухов*. Указом ПВС СССР от 6 июля 1941 года вводилась уголовная ответственность за распространение в военное время ложных слухов, возбуждающих тревогу среди населения. По приговору Военного трибунала подобные деяния карались тюремным заключением на срок от 2 до 5 лет.

Для поддержания промышленного производства в военное время советское правительство принимало жесткие меры против несанкционированных прогулов на предприятиях военной промышленности. 26 декабря 1941 года Президиум Верховного Совета (ПВС) СССР издал Указ «Об ответственности рабочих и служащих за самовольный уход с предприятий», фактически мобилизовавший рабочих и служащих на время войны, закрепив их за конкретными предприятиями. Самовольный уход с рабочих мест считался дезертирством, что влекло за собой тяжелые последствия. Такая политика военного времени, хотя и была суровой, считалась необходимой для поддержания внутренней стабильности, обеспечения безопасности стратегических городов и продолжения промышленного производства перед лицом вторжения.

Чтобы обеспечить постоянной рабочей силой важнейшие предприятия военной промышленности и стройки, Президиум Верховного Совета (ПВС) СССР 13 февраля 1942 года издал указ о мобилизации всех трудоспособных жителей городов на время войны. Уклонение от мобилизации считалось уголовным преступлением, наказуемым по законам военного времени.

16 января 1942 г. ГКО принял постановление, в котором излагались строгие правила передвижения призывников и наказания за уклонение от воинского учета. Это было подкреплено приказами НКВД от 24 января 1942 г., которые предписывали местным органам безопасности по всему СССР выявлять уклоняющихся от призыва и мобилизации в каждом населенном пункте. Те, кто не встал на воинский учет, привлекались к ответственности по статье 193, параграфу 10 Уголовного кодекса РСФСР.

Дезертиры во многих случаях вступали в преступные группировки, что значительно дестабилизировало тыл Красной армии. Для решения этой проблемы 30 мая 1942 года Совет народных комиссаров СССР издал постановление, согласно которому дезертиры, занимавшиеся грабежами, вооруженными нападениями и контрреволюционной деятельностью, причислялись к бандитам

и подлежали суровому уголовному преследованию. Кроме того, их семьи приговаривались к пяти годам ссылки в отдаленные районы Советского Союза.

Одной из самых острых социальных проблем во время войны стал резкий рост *детской беспризорности*. В целях борьбы с растущей детской беспризорностью ОВД проводились мероприятия по выявлению и определению в соответствующие организации беспризорных детей до 6-летнего возраста. Основными направлениями данной работы являлись: 1) совместный с общественностью обход милиции мест скопления детей; 2) работа сотрудников и постовых по изъятию детей в процессе осуществления патрульно-постовой службы; 3) выявление безнадзорных и беспризорных детей участковыми уполномоченными на обслуживаемом участке; 4) задержание детей специальными детскими пикетами милиции в процессе проведения специальных операций; 5) обнаружение беспризорных детей путем обхода квартир.

В каждом домохозяйстве выделялись ответственные за выявление беспризорных подростков лица, которые тесно взаимодействовали с ОВД. Ежедневно заместители начальников отделений милиции по службе направляли в Управление милиции отчеты, в которых указывалось, сколько всего изъято детей, из них: в возрасте от 1 до 12, от 12 до 14, от 14 до 16 лет.

Общее руководство по изъятию беспризорных детей возлагалось на **Отдел службы и боевой подготовки**. Всего на содержание всех детских домов, детских садов, ремесленных училищ и школ ФЗО советское государство только в 1944 году ассигновало 6 млрд 600 млн рублей. В дальнейшем отделение было преобразовано в **Отдел по борьбе с детской беспризорностью и безнадзорностью** (ОБДБиБ).

Основными задачами **паспортных аппаратов милиции** стали оказание помощи военным комиссариатам в мобилизации в действующую Красную Армию военнообязанных и допризывников; поддержание в стране строгого паспортного режима; организация справочной работы – розыск лиц, с которыми родственники и близкие утратили связи; выдача пропусков гражданам для проезда по железной дороге и водным путям. Для ведения учета лиц, эвакуированных в тыл страны, в составе паспортного отдела ГУМ было образовано **Центральное справочное бюро**, при котором был создан справочный стол для розыска детей, утративших связь с родителями. Детские справочные столы имелись в каждом управлении милиции республик, краев, областей и крупных городов.

В укреплении паспортного режима в стране важное значение имела перерегистрация паспортов граждан, проживавших в режимных местностях, запретных зонах и пограничной полосе СССР. В паспорта жителей этих местностей клеивался контрольный лист с указанием фамилии, имени, отчества владельца паспорта. Контрольный лист скреплялся гербовой печатью органа милиции. По распоряжению ГКО и военных советов была ужесточена система паспортного контроля.

Большое внимание органы милиции уделяли *вопросам предупреждения краж государственного и личного имущества граждан на предприятиях и в жилом секторе*: был установлен строгий порядок сдачи сотрудниками верхней одежды в специальные гардеробы, ограничен допуск в места хранения ма-

териальных ценностей, а сами хранилища оборудовались сигнализацией. Категорически запрещалась перевозка денег кассирами без сопровождения их вооруженной охраной. Строго ограничивался допуск сотрудников в учреждения в нерабочее время. Ужесточались меры по отбору кадров для охраны предприятий и учреждений.

Одной из важнейших обязанностей НКВД в военное время была *борьба с хищениями продовольствия*. 18 июля 1941 года Совет Народных Комиссаров (СНК) СССР ввел систему продовольственных карточек на продукты питания и товары первой необходимости в Москве, Ленинграде и других крупных городах. Однако нехватка продовольствия и деятельность черного рынка породили разгул преступности, особенно в блокадном Ленинграде. Во время блокады милиция не могла справиться с хищениями, однако вела неустанную борьбу с *хищениями продовольственных пайков и продовольственных карточек; подделкой продовольственных и товарных карточек; кражами (в том числе хлеба, украденного прямо из рук людей)*.

Например, в сентябре 1941 года сотрудники ОБХСС в Московской области раскрыли масштабную коррупцию и хищения среди коммерсантов и чиновников. В Омской области (1942–1943 гг.) были арестованы тысячи спекулянтов и растратчиков, конфисковано и возвращено государству похищенное имущество на сумму более 3 млн рублей. В прифронтовых городах мародеры подвергались самому суровому наказанию. В Сталинграде по приказу городского комитета обороны и командования местного гарнизона мародеры расстреливались на месте без суда и следствия.

По мере того как война меняла советское общество, НКВД и милиция играли центральную роль в укреплении дисциплины, пресечении дезертирства, в борьбе с преступностью и защите жизненно важных ресурсов. Их расширенные полномочия в военное время обеспечивали общественный порядок, гарантировали промышленное производство и помогали поддерживать внутреннюю стабильность перед лицом огромных проблем. Важнейшей задачей милиции в годы войны являлась *охрана общественного порядка* (см. рис. 36).



Рисунок 36. Охрана общественного порядка в годы войны

В военные годы для охраны общественного порядка и тыла была проведена беспрецедентная мобилизация правоохранительных органов, комсомольских организаций и пожарной охраны. С помощью строгого паспортного контроля, пресечения преступности, усиления мер пожарной безопасности и стратегического использования амнистии советские власти стремились сохранить внутреннюю стабильность и обеспечить жизнестойкость страны в самый трудный для нее период.

В условиях военных действий, сопровождавшихся массированными авианалетами, защита от пожаров приобрела стратегическое значение. С первых дней войны силы внутренней безопасности приоритетно обеспечивали пожарную безопасность ключевых объектов – промышленных предприятий, государственных учреждений и жилого сектора.

Для минимизации последствий бомбардировок зажигательными бомбами пожарные команды во всех городах СССР проводили:

- обучение населения методам тушения очагов возгорания;
- организацию противопожарных дозоров в жилых районах;
- профилактические мероприятия: очистку крыш и дворов от мусора, демонтаж деревянных конструкций, способных стать источником распространения огня.

Прорыв в области противопожарной защиты произошел благодаря специальным огнестойким покрытиям, разработанным Центральным научно-исследовательским институтом противопожарной защиты. Эти покрытия значительно повысили огнестойкость промышленных зданий и деревянных конструкций, помогая защитить критически важные объекты при минимальных затратах.

При Управлении пожарной охраны НКВД была создана интегрированная система пожарных постов, отрядов самообороны и групп быстрого реагирования. Такая координация пресекала попытки противника устроить масштабные пожары в советских городах. Одним из самых ярких примеров успешной противопожарной обороны стал осажденный Ленинград и города Московской области, где сочетание пожарных, отрядов самообороны и комсомольских отрядов позволило нейтрализовать почти все налеты зажигательных бомб.

С самого начала военных действий в местах лишения свободы стали распространяться пораженческие настроения, активизировалась антисоветская агитация, проявлялись акты саботажа.

В целях пресечения подобных действий и укрепления дисциплины в лагерях и колониях в феврале 1942 года была введена Инструкция о режиме содержания и охране заключенных в исправительно-трудовых лагерях и колониях НКВД СССР в военное время.

Оперативно-служебные наряды охраны получили право в ряде случаев применять оружие без предупреждения (при побеге и преследовании заключенных, при нападении на администрацию и конвой). При злостном сопротивлении заключенных охрана лагеря, если это сопротивление грозило серьезными последствиями и не могло ликвидироваться иными мерами, имела право после двукратного предупреждения применять оружие. Допускалось его применение при отказе заключенных приступить к работе. Неприменение сотрудниками

оружия, когда к этому вынуждала обстановка, влекло за собой судебную или административную ответственность, что открывало дорогу для произвола.

Основной задачей ГУЛАГа НКВД СССР в годы войны являлось укомплектование ИТЛ и ИТК заключенными, занятыми на строительстве важнейших предприятий оборонного значения. К 1944 году заключенные *работали на 650 предприятиях страны и принимали непосредственное участие в выпуске танков, самолетов, пушек, боеприпасов и другой военной продукции.*

Изменение характера уголовных репрессий в годы войны по отношению к лицам, осуждаемым за прогулы, бытовые и незначительные должностные преступления, привело к тому, что исправительно-трудовые учреждения пополнялись главным образом осужденными за государственные и иные особо опасные преступления. Это существенным образом повлияло на уголовно-правовую характеристику заключенных и еще больше осложнило работу личного состава мест лишения свободы.

Что касается амнистии, то впервые она проводилась по директиве НКВД и Прокуратуры СССР от 21 января 1945 года. Эта мера была распространена на женщин, имевших детей в возрасте до 7 лет. Во время войны некоторым осужденным преступникам был дан шанс искупить свою вину. Согласно указам Президиума Верховного Совета (ПВС) СССР, изданным 12 июля и 24 ноября 1941 года, заключенные, осужденные за незначительные проступки – прогулы, мелкие кражи и служебные нарушения, получали досрочное освобождение и, если имели на то право, мобилизовывались в Красную армию. Однако не все заключенные имели право на амнистию: к ним относились осужденные за *шпионаж, терроризм, диверсию, участие в антисоветских организациях (например, в троцкистских группах), бандитизм и организованную преступность.*

По мере освобождения территории, оккупированной немецко-фашистскими войсками, органы НКГБ-НКВД СССР проводили работу по выявлению лиц, служивших в специальных воинских формированиях (власовцев), в полиции, пособничавших фашистским оккупантам. В соответствии с Указом ПВС СССР от 19 апреля 1943 г. их содержание предусматривалось в лагерях для осужденных на каторжные работы (см. рис. 37). В Воркутинском, Норильском, Северо-Восточном, Дальневосточном и Джезказганском ИТЛ они использовались на тяжелых подземных работах в угольных шахтах, на добыче золота и олова.



Рисунок 37. Приволжский ИТЛ

В декабре 1942 года наркомат внутренних дел обратился в ГКО страны с предложением об организации в составе внутренних войск службы по забивке немецких радиостанций. Отсутствие помех создавало благоприятные условия командованию противника для управления своими войсками. 16 декабря 1942 года Государственный Комитет Обороны СССР принял постановление о формировании в составе внутренних войск радиодивизионов по забивке радиостанций противника на поле боя. Они существенно осложнили управление немецко-фашистскими войсками. В последующем эта служба была передана в КГБ.

После коренного перелома в ходе войны *в апреле 1943 г. происходит новое разделение НКВД СССР на три ведомства: НКВД СССР, НКГБ СССР и Управление контрразведки «Смерш» НКО СССР* (см. рис. 38).



Рисунок 38. Удостоверение Главного Управления контрразведки «Смерш» НКО СССР

В связи со значительными масштабами националистического движения в Прибалтике, Западных районах Украины и Белоруссии ОББ 1 декабря 1944 г. был реорганизован в Главное управление, в его состав включен и штаб истребительные батальонов.

Для усиления борьбы с бандформированиями в указанных регионах были созданы округа внутренних войск, а на местах – управления и отделы по борьбе с бандитизмом. Всего в годы войны внутренние войска во взаимодействии с сотрудниками милиции и госбезопасности провели более 9 тыс. операций, обезвредив около 150 тыс. бандитов. Однако и после войны потребовалось несколько лет упорной борьбы по окончательной ликвидации бандитизма⁸².

По мере освобождения советской территории от противника возникала необходимость в организации гарнизонной службы в населенных пунктах, эта задача также была возложена постановлением ГКО СССР от 4 января 1942 г. на внутренние войска.

В 1944 г. войска НКВД выполняли важнейшую задачу по охране армейского тыла в период освободительного похода Красной Армии. В соответствии с *постановлением ГКО от 18 декабря 1944 г. «Об охране тыла и коммуникаций действующей Красной Армии на территории Восточной Пруссии, Польши, Чехосло-*

⁸² История органов внутренних дел: курс лекций / А.В. Давиденко, Н.В. Михайлова, Н.Л. Феднева, Н.Д. Эриашвили. – Москва: ЮНИТИ, 2017. С. 67.

вакии, Венгрии и Румынии» было сформировано 10 дивизий внутренних войск, также обеспечивавших безопасность советских войск в Австрии и Германии.

На территории Австрии, Венгрии, Польши, Румынии и Чехословакии в 1945 г. задержано: 5 877 шпионов и агентов; 1 768 диверсантов и террористов; 17 839 членов фашистских партий; 5 463 ставленников и пособников врага; 9 277 бандитов; 16 292 грабителей и мародеров; 159 039 военнослужащих противника; 5 877 изменников Родины.

На завершающем этапе войны значительно увеличился объем задач конвойных войск. К апрелю 1945 г. они охраняли 710 различных лагерей, тюрем и других объектов. Только для охраны военнопленных войска ежедневно задействовали 30 тыс. человек.

Подготовка кадров для органов внутренних дел в годы Великой Отечественной войны

В годы Великой Отечественной войны подготовка кадров для органов внутренних дел (НКВД) претерпела значительные изменения, направленные на ускоренную подготовку квалифицированных сотрудников в условиях военного времени.

До войны в Советском Союзе было 37 школ милиции и курсы усовершенствования начальствующего состава. Основным учебным заведением являлась располагавшаяся в Москве Центральная школа рабоче-крестьянской милиции.

С началом военных действий одни учебные заведения были расформированы, другие перепрофилированы для выполнения боевых и охранных задач в военное время. Безусловно, возникла крайняя необходимость в изменении системы профессиональной подготовки кадров.

Рижская школа полиции прекратила свою деятельность в начале войны. Весь ее личный состав был немедленно мобилизован для защиты важнейших объектов городской инфраструктуры, таких, например, как главный почтамт. Вскоре личный состав был сформирован в боевые подразделения, а к концу 1941 года многие курсанты, преподаватели и офицеры были переведены в Латвийскую гвардейскую дивизию, которая после реформирования в Гороховецком учебном лагере (Горьковская область, ныне Нижний Новгород) приняла участие в боях с фашистами.

Львовская школа милиции участвовала в поддержании порядка в городе с 22 по 27 июня 1941 г. 28 июня по приказу НКВД СССР личный состав школы эвакуировался через восточную Украину в Винницу. Там ее сотрудники вошли в состав бригады войск НКВД и впоследствии участвовали в ключевых боях за Кировоград, Кривой Рог и Первомайск.

Курсанты и преподаватели Минской школы среднего командного состава милиции (имени М.Ф. Фрунзе) участвовали в боях на подступах к Могилеву. Начиная с 17 июля 1941 года батальон милиции, состоящий в основном из сотрудников школы, занимал оборонительные позиции в районе деревни Буйничи, где сражался с превосходящими силами противника, нанося большой урон и уничтожая военную технику фашистов.

Харьковские командные курсы пожарной охраны НКВД внесли существенный вклад как в боевые действия, так и в ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций. По приказу Управления учебных заведений от 26 июня 1941 года 63 курсанта были досрочно выпущены и направлены в действующую армию. Оставшиеся курсанты и инструкторы помогали в эвакуировании заводского оборудования; поддержании порядка в городе; подавлении паники и охоте на вражеских диверсантов. Кроме того, пожарные отряды школы работали вместе с бригадами спасателей, туша пожары, разбирая завалы и откачивая воду из затопленных подвалов. Они также присоединились к отрядам гражданской обороны, очищая крыши домов от зажигательных бомб. В октябре 1941 года, когда враг приблизился к Харькову, школа была эвакуирована в Свердловск, где курсанты быстро организовали классы в импровизированных казармах и возобновили обучение.

Центральная школа милиции в Москве также была вынуждена переехать. Осенью 1941 года, когда немецкие войска приблизились к столице, НКВД приказал эвакуировать оставшихся сотрудников и курсантов в Горький (ныне Нижний Новгород). С ноября 1941 года по февраль 1942 года курсантам было поручено *охранять ключевые шоссейные и железные дороги и обеспечивать пропускной режим в городе и прилегающих районах.*

Великая Отечественная война коренным образом изменила подготовку и расстановку кадров органов внутренних дел (см. рис. 39).



Рисунок 39. Слушатели школы милиции во время Великой Отечественной Войны

Многие школы милиции были преобразованы в боевые подразделения, которые принимали активное участие в боях по всему советскому фронту. Некоторые передислоцировались и адаптировали свои учебные программы, чтобы подготовить сотрудников как для охраны правопорядка, так и для обеспечения безопасности в военное время. Несмотря на серьезные потери, стойкость и адаптивность этих учреждений сыграли решающую роль в поддержании внутренней стабильности и содействии более широким военным усилиям СССР.

В начале войны в деятельности школ милиции произошли большие изменения, существенно затруднившие учебно-воспитательный процесс. Так, *приказом НКВД СССР от 26 июня 1941 г. «О перестройке работы учебных заведений по подготовке кадров милиции НКВД на военное время»* определялось, что штатная численность переменного состава Центральной школы милиции на военное время сохраняется, но срок обучения на отделении руководящего состава сокращается с 2 лет до 9 месяцев, а на научно-техническом отделении – с 2 лет до 1 года.

Занятия под руководством преподавателей увеличивались с 6 до 7 часов. Очередной набор 400 слушателей в школу был проведен в две очереди: 1 сентября и 15 октября 1941 г. В межобластных школах милиции сроки обучения уменьшились с 2 лет до 9 и 3 месяцев, а ежедневные занятия под руководством преподавателей увеличились с 6 до 7 часов. Комплектование переменным составом в эти учебные заведения в 1941 г. проводилось в два этапа: к 1 августа и 15 сентября.

Несмотря на тяжелое положение на фронте, *приказом НКВД СССР от 10 сентября 1941 г. была объявлена разнарядка для органов НКВД на комплектование школ милиции переменным составом и условия приема абитуриентов.* Всего согласно разнарядке НКВД СССР предполагалось отобрать и направить на учебу 1 582 человека: в Алма-Атинскую школу милиции – 65 человек из подразделений НКВД Казахстана, Карагандинской и Турксибской железных дорог; в Бакинскую – 85 человек из НКВД Азербайджана; в Воронежскую – 77 человек из районов Нечерноземья; в Горьковскую – 89 человек из Горьковской области и некоторых северных районов страны; в Новочеркасскую – 130 человек из десяти ближайших областей; в Омскую – 143 человека из прилегающих областей; в Саратовскую – 157 человек из районов Поволжья и Урала; в Свердловскую – 238 человек из северных районов Казахстана и Урала; в Сталинабадскую – 35 человек из Таджикистана; в Ташкентскую – 117 человек из Узбекистана и Туркмении; во Фрунзенскую – 25 человек из Киргизии; в Харьковскую – 103 человека из Курской, Орловской и некоторых областей Украины; в Тбилисскую – 100 человек из Грузии, Дагестана, Северной Осетии, Кабардино-Балкарии.

Комплектование школ служебного собаководства осуществлялось аналогично межобластным школам милиции: в Нальчикскую направлено 40 человек; в Новосибирскую – 58 человек; в Свердловскую – 58 человек; в Харьковскую – 55 человек.

В начале ноября 1943 г. Новосибирские курсы по подготовке оперативного состава были реорганизованы в школу ГУКР «Смерш», с контингентом 400 слушателей и аналогичным сроком обучения. Ленинградские, Свердловские и Саратовские курсы приказом по ГУКР «Смерш» НКО также получили статус школ, причем при Ленинградской школе было открыто отделение переподготовки военных контрразведчиков на 50 человек, которые обучались в течение трех месяцев.

В этих учебных заведениях преподавали специальные дисциплины по оперативно-разыскной работе и военному делу, велась строевая подготовка, а в целях политического воспитания изучались основы марксизма-ленинизма.

Для комплектования учебных заведений при ГУКР «Смерш» НКО, управлениях и отделах фронтов и военных округов был предусмотрен постоянно действующий резерв кадров по 50–100 человек, который состоял из лиц младшего и среднего командно-политического состава армии со средним и высшим образованием, не моложе 23 и не старше 35 лет (см. рис. 40). По окончании учебы выпускники использовались на работе в аппаратах под контролем наиболее сильных и подготовленных оперативников, имеющих опыт практической работы.



Рисунок 40. Военные контрразведчики

Несмотря на ускоренные выпуски сотрудников правоохранительных органов из учебных заведений, потребность в кадрах все возрастала. В связи с этим в начале 1942 г. НКВД СССР приняло решение об увеличении общей численности переменного состава школ милиции с 3 505 до 3 830 человек.

Наполняемость переменным составом увеличивалась: с 400 до 450 человек – в Центральной школе милиции; с 210 до 230 – в Алма-Атинской школе милиции; с 150 до 175 – в Воронежской школе; с 140 до 175 – в Горьковской; с 300 до 350 – в Омской; с 140 до 175 – в Рязанской; с 400 до 430 – в Свердловской; с 250 до 300 человек – в Ташкентской школе. С апреля 1942 г. открыта Новочеркасская школа милиции со штатной численностью переменного состава 175 человек и сроком обучения 4 месяца. Анализируя штаты школ и курсов усовершенствования милиции первого года войны, можно видеть, что в этот период просматривается тенденция к удешевлению их содержания.

Межобластные школы милиции готовили в основном помощников оперуполномоченных, оперуполномоченных и участковых уполномоченных периферийных органов милиции. Отбор кандидатов на учебу осуществлялся за счет рядового и младшего начсостава милиции и граждан, не подлежащих призыву в вооруженные силы. Выпуску курсантов (слушателей) предшествовали экзамены. Каждый экзаменационный билет включал от трех до восьми вопросов из

различных разделов программы по конкретному предмету, эти вопросы охватывали весь объем программы. Если выпускник получал оценку «плохо», решением выпускной комиссии его могли оставить в школе на срок не более одного месяца для пересдачи.

Подготовка руководящего состава и специалистов по отдельным специальностям осуществлялась в Центральной школе милиции, где в начале октября 1942 г. были созданы три отделения: первое – по подготовке руководящего оперативного состава территориальных органов милиции; второе – для обучения руководящих работников милиции на железнодорожном транспорте; третье – научно-техническое отделение, куда разрешалось принимать также и женщин в возрасте от 20 до 35 лет. Сроки обучения на первых двух отделениях составляли 6 месяцев, а на третьем – 9 месяцев.

В 1943 г. возникла необходимость расширить профиль подготовки кадров для НКВД. В связи с этим в июле 1943 г. Центральная школа милиции была преобразована в Высшую школу НКВД СССР, для подготовки руководящего состава ведомства. Перед учебным заведением были поставлены дополнительные задачи: подготовка переводчиков для работы с военнопленными и в других сферах, где требовалось знание иностранных языков, а также подготовка преподавателей специальных дисциплин для средних школ НКВД СССР. При школе также действовали шестимесячные курсы переподготовки руководящего состава НКВД и милиции (см. рис. 41).



Рисунок 41. Высшая школа НКВД СССР

Также в системе НКВД СССР действовала сеть специализированных учебных заведений, готовивших кадры для различных силовых, правоохранительных и материально-технических служб, необходимых для ведения боевых действий.

Военизированная пожарная охрана НКВД готовила командиров среднего звена в пяти пожарно-технических школах с общим числом учащихся 2 000 человек. Высшее образование для специалистов пожарной охраны обеспечивал Факультет пожарной техники, который в связи с войной был эвакуирован из

Ленинграда в Баку в 1941 году. За годы войны на этом факультете было подготовлено 4 810 командиров пожарной охраны и 406 инженеров пожарной охраны.

В предвоенные годы на занятиях с сотрудниками большое внимание уделялось обучению обращению с оружием, отработке оборонительной и наступательной тактики. Накануне войны в районных отделениях милиции была введена новая должность – старший инспектор милиции по противовоздушной обороне. Эти офицеры отвечали за подготовку граждан к защите от воздушных и химических атак, обучали технике маскировки, оказанию первой помощи и другим необходимым навыкам выживания.

Война также потребовала специальной подготовки персонала для управления трудовыми лагерями и исправительными колониями. Эта подготовка проводилась в четырех школах ГУЛАГа НКВД с общим числом слушателей 750 человек. Только за 1943 год эти учебные заведения выпустили 648 специалистов для исправительно-трудовых лагерей и колоний НКВД. Кроме того, были созданы пятимесячные курсы для сотрудников тюрем, включающие общеобразовательные дисциплины, исправительно-трудовое законодательство, оперативную работу и управление охраной тюрьмы.

Во время войны ведение точных записей и секретных материалов имело решающее значение для правоохранительных органов и разведки. Специалистов по архивоведению готовили в Московском историко-архивном институте, который выпустил 182 архивных эксперта для НКВД. В 1943 году в рамках подготовки будущих руководителей правоохранительных и военных органов в СССР было создано 11 суворовских военных училищ. Два из них – Ташкентское и Кутаисское – были специально предназначены для будущих сотрудников НКВД.

В декабре 1943 года в эти училища было зачислено 1 127 курсантов, в основном из семей, имеющих тесные связи с советскими спецслужбами. Приоритетом на право зачисления пользовались:

- сыновья погибших генералов, комиссаров госбезопасности, сотрудников милиции и НКВД;
- сыновья инвалидов войны из числа сотрудников НКВД и НКГБ;
- сыновья награжденных советских граждан.

Новобранцы в правоохранительных органах проходили 70-часовую программу базовой подготовки, а допризывники (родившиеся в 1925 году), уже работавшие в милиции, получали 100-часовой общеобразовательный курс.

Система подготовки сотрудников органов охраны правопорядка имела четкое разделение: в городах обучение велось по специализированным направлениям, а в сельской местности участковые зачастую осваивали профессию индивидуально, под руководством опытных наставников. Чтобы повысить компетентность руководящего состава, в период войны проводились краткосрочные учебные курсы. Особое внимание уделялось развитию лидерских качеств и оперативной грамотности старших офицеров.

Переломным стал 1943 год: тогда 51 городской отдел милиции организовал 50-часовые курсы, на которых прошли подготовку 1 300 заместителей на-

чальников управлений. Параллельно 48 отделений провели 10-дневные 100-часовые занятия для более чем 6 000 сельских милиционеров.

В то же время были разработаны специализированные курсы для сотрудников следственных органов и рядовых сотрудников:

- оперативный персонал прошел 42-часовые курсы по методам расследования;

- рядовой состав прошел в среднем 50-часовую подготовку на постах и в строю.

В связи с возрастающей угрозой парашютных десантов противника и диверсионных операций особое внимание уделялось подготовке сотрудников правоохранительных органов по контрразведывательным мероприятиям. В ходе этих занятий основное внимание уделялось обнаружению и уничтожению *вражеских парашютистов, а также выявлению и нейтрализации диверсионно-разведывательных групп противника*. Обучаемые осваивали:

- методы выявления признаков высадки парашютных десантов (анализ следов приземления, наблюдение за воздушными целями, сбор информации от местного населения);

- тактику поиска и блокирования диверсионных групп в различных условиях местности (в населенных пунктах, лесах, на транспортных магистралях);

- способы организации засад и патрулирования в районах вероятного появления противника;

- порядок взаимодействия с местными органами власти, милицией и истребительными батальонами для координации усилий по противодействию диверсантам;

- правила сбора и передачи разведывательной информации о действиях противника в вышестоящие инстанции.

Система образования НКВД сыграла решающую роль в поддержании правопорядка, пожарной охраны, исправительных учреждений, управления инфраструктурой и контрразведывательных операций во время войны. Благодаря широкой сети специализированных школ советское правительство обеспечило силам внутренней безопасности хорошую подготовку, адаптацию и способность поддерживать как военные операции, так и гражданскую стабильность в один из самых сложных периодов советской истории.

В 1943 г. приказом НКВД СССР от 9 ноября 1943 г. «О текущей подготовке личного состава органов и частей милиции в 1944 году» определялось, что на служебную подготовку начальствующего состава милиции отводится 168 часов, а рядовых – 216 часов в год.

Снижение по сравнению с 1941 г. общего количества времени на служебную подготовку (218 часов для начсостава милиции и 268 часов для рядовых милиционеров) обуславливалось тем, что лица, пришедшие в милицию взамен убитых в Красную Армию и истребительные батальоны НКВД, уже имели определенные знания и практические навыки для выполнения задач в кризисных ситуациях военного времени.

Согласно упомянутому приказу все занятия с личным составом городских органов милиции проводились в служебное время в составе учебных групп, с сотрудниками районных органов – на учебных сборах. Этим же приказом особое внимание отводилось вопросам соблюдения офицерской чести.

Начиная с 1 сентября 1943 г. межобластные школы милиции переводятся на годичный срок обучения, и туда принимаются лица не старше 35 лет и имеющие общеобразовательную подготовку не ниже 5 классов средней школы. Для подготовки кадров для московской милиции в декабре 1943 г. в Москве была открыта школа милиции наполняемостью 500 человек курсантов и штатной численностью постоянного состава 109 человек. Обучение осуществлялось на отделении подготовки начальствующего и оперативного состава – 200 человек и отделении переподготовки начальствующего и оперативного состава – 100 человек. Кроме того, там же функционировали курсы подготовки рядового и младшего начальствующего состава, на которых одновременно обучались 200 человек.

Заработная плата сотрудников НКВД и правоохранительных органов во время войны отражала их важнейшую роль в поддержании внутренней безопасности и общественного порядка. Для сравнения: зарплата преподавателей в советских учебных заведениях варьировалась в зависимости от стажа: 1–5 лет стажа – 525 рублей в месяц; 5–10 лет – 576 рублей в месяц; свыше 10 лет – 650 рублей в месяц. Несмотря на относительно низкую зарплату, роль инструкторов в учебных центрах НКВД была крайне важна, поскольку профессиональная подготовка сотрудников правоохранительных органов напрямую зависела от обязанностей НКВД в военное время.

С началом Великой Отечественной войны (1941–1945 гг.) система подготовки кадров НКВД была вынуждена быстро адаптироваться к реалиям войны. Несмотря на огромное давление, она успешно перестроила свои программы, чтобы удовлетворить потребности как фронта, так и тыла. В результате курсанты, студенты и выпускники учебных заведений НКВД сыграли неоценимую роль в советских военных действиях. Их деятельность помогла обеспечить стабильность в городах и сельской местности, пресечь преступность и шпионаж, а также непосредственную поддержку военным операциям, обеспечив безопасность линий снабжения, сетей связи и промышленных центров.

Способность советских правоохранительных органов адаптироваться, обучаться и проводить сложные операции по обеспечению безопасности в условиях военного времени стала ключевым фактором стойкости страны и в конечном счете победы над нацистской Германией.

Органы внутренних дел в борьбе с вражеской агентурой и диверсантами

Несмотря на объединение в июле 1941 года наркоматов государственной безопасности и внутренних дел в единую структуру, все вопросы, связанные с организацией борьбы с вражеской агентурой и диверсантами в тылу противника, возлагались на разведотдел управления государственной безопасности. В них были созданы 4-е отделы, которые осуществляли общее руководство

оперативной и специальной работой, сбором военно-политической информации о положении в оккупированных районах. Они направляли в тыл противника разведчиков и разведывательно-диверсионные группы. Важным направлением в деятельности 4-го отдела являлась специальная подготовка радистов, разведчиков-диверсантов и квалифицированных резидентов-вербовщиков на конспиративных квартирах, где их обучали основам топографии, маскировки на местности, стрельбе, подрывному делу, прыжкам с парашютом. На гласных и негласных сотрудников этого отдела возлагалась основная задача – противостоять вражеской агентуре, которая усиленно готовилась в специальных учебных центрах.

Важной задачей, возложенной на внутренние войска, явилось *обеспечение противодействия противнику при помощи радиосредств*. В ноябре 1942 года от Главного разведывательного управления Генерального штаба Красной Армии в состав внутренних войск были приняты полевые управления специальной службы и радиостанции «Осназ». Они были переформированы в отдельные дивизионы спецслужбы, центральную и отдельную радиостанции войск НКВД. На них возлагались задачи разведки эфира, осуществления радиоперехвата, шифрованной радиопереписки, предварительной обработки этих данных с радиосетей и отдельных радиоточек войск, полиции, жандармерии, пограничной стражи, агентуры и т.д.

Важнейшим аспектом деятельности НКВД в годы войны была диверсионно-разведывательная работа в тылу врага. Эти действия сыграли решающую роль в нарушении немецкой логистики, связи и военной инфраструктуры, что в конечном итоге помогло советским военным действиям. В самые критические дни битвы за Москву УНКВД по Московской области направило в тыл врага около 190 истребительно-диверсионных групп. Эти группы нанесли значительные потери в живой силе и ресурсах противника, сорвав продвижение немецких войск к столице.

Аналогичным образом на Ленинградском фронте в течение менее двух лет оперативники НКВД осуществили около 190 диверсионно-разведывательных операций. Эти тайные операции сыграли непосредственную роль в ослаблении позиций противника, что способствовало прорыву блокады Ленинграда. Другой ключевой силой в борьбе с вражескими диверсантами и защите военных объектов были истребительные батальоны. Эти подразделения были сформированы в связи с острой необходимостью противодиверсионных сил в советском тылу.

24 июня 1941 года Народный комиссар внутренних дел издал срочный телеграфный приказ, предписывающий местным управлениям НКВД сформировать истребительные батальоны. Признавая их стратегическое значение, 9 июля 1941 года Государственный Комитет Обороны (ГКО) возложил дополнительные обязанности на московские истребительные батальоны и те, что находились в прилегающих районах. Эти задачи включали подавление возможных контрреволюционных восстаний, патрулирование улиц и помощь полиции в поддержании общественного порядка во время воздушных налетов и т.д.

Эти батальоны (см. рис. 42) состояли как из военнослужащих, так и из партийных и комсомольских активистов, но значительное число было набрано непосредственно из сотрудников НКВД.

Одни экстерминационные отряды были переброшены на фронт, на усиление Красной Армии. Другие проводили контрдиверсионные операции в Архангельской, Вологодской и Саратовской областях – районах, подвергавшихся сильному воздействию немецкого шпионажа и диверсий.

Эти меры позволили НКВД эффективно нейтрализовать попытки противника нарушить советские линии снабжения и тыловые коммуникации. В экстремальных ситуациях экстерминационные батальоны перебрасывались непосредственно на критические участки фронта. Однако их основной функцией оставалась диверсия и разведка в тылу врага.



Рисунок 42. Бойцы одного из истребительных батальонов

Основное внимание уделялось охране критически важных военных объектов, аэродромов и посадочных площадок, которые не охранялись непосредственно войсками Красной Армии.

Так, моторизованный стрелковый полк Московского УНКВД часто перебрасывал отряды вглубь вражеской территории, нацеливаясь на стратегически важные операции фашистов.

Для выявления и ликвидации парашютных десантов в июле 1941-го был сформирован истребительный батальон, командиром которого назначили начальника районного отдела милиции Ефима Ильича Осипенко, впоследствии

первым в стране награжденного медалью «Партизану Отечественной войны» (1-й степени) (см. рис. 43).



Рисунок 43. Удостоверение к медали «Партизану Отечественной войны» 1-й степени Ефима Ильича Осипенко

Роль НКВД в диверсионной деятельности, контрразведке и внутренней безопасности во время войны сыграла важную роль в защите советского тыла и срыве операций противника. Их способность быстро адаптироваться, создавая истребительно-диверсионные группы и истребительные батальоны, позволила им нейтрализовать угрозы как на советской территории, так и в тылу врага. Эти тайные и полувоенные операции внесли значительный вклад в стратегический успех Красной Армии, в конечном итоге ускорив победу СССР над нацистской Германией.

Истребительные батальоны самоотверженно действовали в Архангельской и Вологодской областях. Во взаимодействии с войсками охраны тыла и частями Красной Армии они ликвидировали немецких и финских диверсантов в районах Кировской железной дороги, Беломоро-Балтийского канала и других. Истребительными батальонами Ленинграда за период блокады было задержано 67 фашистских парашютистов, 75 шпионов и диверсантов, 56 ракетчиков и сигнальщиков, 38 немецких летчиков.

Одним из важных решений Совнаркома СССР и ЦК ВКП(б) от 29 июня 1941 года являлось *развертывание партизанской борьбы в тылу врага*. Первым шагом в этом направлении явилась *директива Главного политического управления Красной Армии от 19 августа 1941 года «О работе среди населения оккупированных областей и партийно-политическом руководстве партизанским движением»*. Эта директива нацеливала военные советы и политуправления фронтов на продолжение борьбы частей Красной Армии, оказавшихся во вражеском тылу. Только в Ленинграде за линию фронта было направлено 6 полков и 100 партизанских отрядов по 8 тысяч бойцов в каждом. Весной 1942 года на оккупированной территории Ленинградской области действовало 107 парти-

занских отрядов и 27 диверсионных групп. Каждой группе выделялась рация и квалифицированный радист. Задачей оперативных групп являлось руководство всей политической работой среди населения и партизанскими отрядами на территории своего сектора.

К концу 1941 года в тылу вражеских войск на всей оккупированной территории страны действовало 3 500 партизанских отрядов и групп, а в 1944 году вооруженную борьбу с фашистами включилось свыше 1 млн партизан и подпольщиков.

В организации зафронтовой работы активное участие принимали работники органов внутренних дел. Центром подготовки специальных разведывательно-диверсионных отрядов и групп стала созданная в октябре 1941 года Отдельная мотострелковая бригада особого назначения НКВД СССР (ОМСБОН). За четыре года войны бригада подготовила по специальным программам для выполнения заданий в тылу врага 212 специальных отрядов и групп.

Таким образом, оперативно-боевая работа разведывательных групп и партизанских отрядов в тылу оккупированных противником территорий СССР показала высокую эффективность и в значительной мере способствовала срыву фашистских планов молниеносной войны.

Сотрудники органов внутренних дел в боях с врагом

Деятельность милиции в 1941 году стала наглядным свидетельством лучших качеств ее сотрудников: верности народу, преданности Родине и крепости духа. Сотрудники органов внутренних дел совмещали выполнение своих прямых обязанностей (охрана порядка, борьба с преступностью) с активным участием в боевых действиях, проявляя мужество, героизм и самоотверженность.

В годы войны войска и личный состав НКВД служили жизненно важным резервом Красной Армии. Сотрудники органов внутренних дел с первых дней войны встали на защиту своего Отечества. 26 июня 1941 года было принято решение о формировании из войск НКВД целых дивизий для участия в боевых действиях на фронте. В соответствии с приказом Ставки Главного командования 29 июня 1941 года НКВД СССР издал приказ № 00837, которым было начато формирование 15 стрелковых дивизий. Каждая дивизия состояла из 500 офицеров, 1 000 младших командиров и рядовых НКВД, остальные солдаты были призваны из общего резерва. Для руководства этими соединениями были назначены опытные командиры как из Красной Армии, так и из НКВД. После короткого периода обучения все дивизии были направлены на Резервный, Северный и Западный фронты. Они выдержали изнурительные бои, отличившись стойкостью и храбростью. Многие из этих дивизий были удостоены почетных званий и боевых наград, а две из них получили престижный статус гвардейских дивизий.

Самые тяжелые испытания выпали на долю сотрудников приграничных районов, где они вместе с пограничниками противостояли первым атакам врага. История сохранила имена многих сотрудников милиции, проявивших в этих первых боях удивительное мужество, стойкость и самоотверженность.

Всем известен героический подвиг защитников Брестской крепости, в числе которых были бойцы 132-го отдельного батальона конвойных войск НКВД. Воины-чекисты мужественно защищали крепость, нанося тяжелые удары по живой силе и технике врага. Немецкий генерал Ф.Е. Блюменритт писал о Бресте: «...пограничники и сотрудники НКВД защищали старую крепость... до последнего».

Героизм и отвагу *при обороне Брестской крепости* проявили Н.А. Токарев, А.П. Чуборев, А. Лапин, Д.Ф. Кожанов, В.А. Бродяной, Г.А. Романов, Ю.К. Дегилев и другие бойцы. До последнего дыхания сражался рядовой конвойного батальона Федор Васильевич Рябов. Он спас жизнь одному из руководителей героической обороны крепости – политруку А.А. Кошкареву, подбив гранатами несколько танков. Будучи раненым, Федор Рябов сделал несколько шагов навстречу прорвавшимся гитлеровцам и бросил в них две гранаты. Указом Президиума Верховного Совета СССР за боевые заслуги в борьбе с немецко-фашистскими захватчиками рядовой Рябов Федор Васильевич был награжден Орденом Отечественной войны 1-й степени посмертно.

Бессмертен *подвиг защитников вокзала города Бреста* во главе с начальником линейного отделения подполковником милиции Андреем Яковлевичем Воробьевым. Отважные бойцы почти на сутки задержали продвижение немецких железнодорожных составов вглубь советской территории и тем самым помогли сорвать гитлеровский план молниеносного наступления.

С подвигом защитников вокзала города Бреста можно сравнить сражение батальона милиции под командованием капитана Константина Григорьевича Владимирова (см. рис. 44), совершившего героический подвиг при обороне г. Могилева в июле 1941 года. Его батальон вместе с подразделением 172-й стрелковой дивизии Красной Армии встал на пути продвижения войск врага. 250 сотрудников милиции г. Могилева, курсантов и преподавателей Минской и Гродненской школ шесть суток без сна и отдыха под непрекращающимся пулеметным и минометным огнем удерживали высоту, непрерывно атакуемую гитлеровскими войсками. Гитлеровцы неоднократно пытались сломить сопротивление батальона, но так и не смогли, а из 250 бойцов в живых осталось лишь 19...



Рисунок 44. К.Г. Владимир

Указ ПВС СССР от 22 июня 1941 г. «О военном положении» передал органы внутренних дел в полное подчинение военного командования. На органы НКВД и прежде всего милицию были возложены ответственные задачи в период ожесточенных боев за Москву, Ленинград, Сталинград и другие советские города. В Москве, Ленинграде и других прифронтовых городах состояние внутренней боеготовности было актуально на всем протяжении войны.

В осажденных городах (Ленинград, Сталинград, Севастополь) милиция действовала в тесном взаимодействии с частями НКВД и Красной армии, нередко вступая в непосредственные бои с противником. Сотрудники милиции несли службу в окопах, участвовали в строительстве оборонительных рубежей и выполняли разведывательные задания. Несмотря на нехватку кадров, снаряжения и ресурсов, милиция успешно справлялась с возложенными задачами, внося существенный вклад в оборону страны и поддержание правопорядка в экстремальных условиях военного времени.

В первые дни войны стали формироваться дивизии народного ополчения, в которые вошла значительная часть сотрудников милиции и пожарной охраны.

19 сентября 1941 года Государственный комитет обороны (ГКО) издал постановление о введении в Москве осадного положения, вводившего режим, даже более строгий, чем военное положение. Это постановление значительно расширяло полномочия сотрудников НКВД и органов безопасности. В условиях военного положения невыполнение военных директив могло привести к административному заключению на срок до шести месяцев или штрафу до 3 000 рублей. Однако на осадном положении нарушения общественного порядка рассматривались военными трибуналами, а лица, признанные провокаторами, диверсантами, бандитами или грабителями, могли быть расстреляны на месте.

Анализ документов Московской военной комендатуры от 14 декабря 1941 года показывает, что с 20 октября по 13 декабря по разным причинам было задержано 121 955 человек. Из них 4 741 человек был осужден, 357 – расстреляны по приговорам трибунала, 15 – расстреляны на месте. Несмотря на тяжелые условия военного времени, эти меры позволили предотвратить крупные общественные волнения в столице.

В столице СССР милиция патрулировала улицы совместно с нарядами военной комендатуры московского гарнизона, а на основных автомагистралях вблизи Москвы были сформированы заставы из числа сотрудников милиции, контролировавших все въезды и выезды из столицы. Личный состав милиции Москвы и Московской области был переведен на казарменное положение – для улучшения несения службы по охране общественного порядка.

После исторического военного парада 7 ноября 1941 года на Красной площади мотострелковый полк, состоящий из сотрудников милиции и НКВД из Москвы и Московской области, был немедленно отправлен на передовую. Однако и те сотрудники правоохранительных органов, кто остался в городах, сыграли важную роль в обороне Москвы и Ленинграда путем проведения небоевых операций. Во время обороны советской столицы сотрудники милиции взяли на себя расширенный набор важнейших обязанностей, включая *организацию эвакуации гражданского населения, промышленного оборудования и товаров первой необходимости, пресечение воровства и коррупции при распределении продовольствия и военных грузов, отслеживание и нейтрализацию вражеских агентов, действующих в городе и др.*

В конце 1941 года, когда немецкие войска продвигались к Москве, Государственный комитет обороны (ГКО) приказал НКВД взять под особый контроль обширную зону к западу и югу от столицы. Эта зона простиралась через

Калинин, Ржев, Можайск, Тулу, Коломну и Каширу. Для этого в НКВД был сформирован специальный штаб для надзора за обороной и безопасностью Московской зоны. В его подчинение были переданы все войска НКВД, полиция, районные отделения НКВД, истребительные батальоны и заградительные отряды в пределах этой зоны. В ходе наиболее напряженной фазы Битвы за Москву подразделения НКВД были полностью интегрированы в оборону города. Советское Верховное командование развернуло Четыре дивизии НКВД, Две бригады, несколько самостоятельных частей.

Серьезная работа велась паспортными аппаратами милиции. В 1942 г. в Москве было перерегистрировано более полутора миллионов паспортов. Благодаря высокой бдительности работников паспортных и военно-учетных столов выявлялись и вражеские агенты.

Так, в один их дней в кабинет начальника паспортного стола 9-го отделения московской милиции зашел гражданин и заявил, что у него случилось несчастье: маленькая дочь, якобы находясь дома без присмотра, залила чернилами паспорт. Проситель волновался, ругал жену, оставившую дочь одну, а также себя за рассеянность. Начальник паспортного стола пожурил нарушителя за проявленную халатность, предложил заполнить стандартную справку для оформления нового паспорта и попросил зайти в отделение через несколько дней. В результате проверки паспорта было установлено, что его владелец, по национальности немец, прописан в Москве по подложным документам. Так был разоблачен вражеский агент. В том же отделении милиции участковый уполномоченный Овчинников сообщил в паспортный стол, что в одном из домов проживает без прописки гражданин. Вызванный в отделение нарушитель был возмущен тем, что милиция незаконно его побеспокоила, и предъявил паспорт с пропиской 9-го отделения. Исследование паспорта показало, что штамп прописки в нем поддельный.

Для *предупреждения краж вещей, случаев хулиганства* в общежитиях повышалась ответственность управляющих домами и комендантов общежитий, принимались меры к изоляции чердаков и других подсобных помещений от проникновения в них посторонних лиц. В подъездах домов устанавливалось дежурство дворников, лифтеров, членов бригад содействия милиции и групп охраны общественного порядка.

В Московском уголовном розыске для экстренного выезда на места происшествий и принятия своевременных мер по раскрытию наиболее опасных преступлений была создана дежурная часть. Ее оперативная группа подчинялась дежурному по управлению милиции города. В период героической обороны столицы работники милиции максимально усилили борьбу с преступностью. Газета «На боевом посту» 1 ноября 1941 г. писала, что только за последние несколько дней работникам московской милиции удалось выявить и ликвидировать ряд грабительских шайк, бандгрупп, паникеров и распространителей ложных слухов. В эти дни была обезврежена опасная банда из 15 человек, которую возглавляли матерые рецидивисты – братья Шабловы. Милицией была пресечена преступная деятельность директора одного из продовольственных магазинов – Дмитриева, его заместителя Леоновича и шофера Котова. Они по-

хитили большое количество продуктов, забрав выручку магазина в сумме 33 тыс. руб., и пытались скрыться. Военный трибунал приговорил расхитителей к высшей мере наказания – расстрелу.

Многие годы в Московском уголовном розыске проработал Д.С. Колбаев (см. рис. 45). Его по праву называли «дедушкой уголовного розыска». Он начал свой путь в милиции с первых лет Советской власти. Когда началась Великая Отечественная война, Дмитрий Сергеевич совместно с коллегами встал в строй защитников Москвы, участвовал в решении задач, поставленных перед столичной милицией, по борьбе с проникновением в Москву вражеской агентуры, паникерами и распространителями ложных слухов, а также «сигнальщиками», которые указывали немцам объекты для ударов. За службу Родине в мирные и военные годы Д.С. Колбаев был удостоен орденов Красного Знамени, Красной Звезды, «Знак Почета» и многих медалей.



Рисунок 45. Д.С. Колбаев

Многочисленные обязанности возлагались на милицию системой местной противовоздушной обороны. Служба охраны общественного порядка в МПВО возглавлялась начальником органа милиции. Ей подчинялись бригады содействия милиции, бойцы звеньев охраны порядка и групп самозащиты, дворники. Личный состав МПВО находился на казарменном положении, однако бойцы не считались мобилизованными в армию. К весне 1942 г. формирования МПВО действовали в 230 городах численностью около 6 тыс. человек.



Рисунок 46. П.Н. Кубаткин

Так, в приказе начальника УНКВД Ленинграда и области Петра Николаевича Кубаткина (см. рис. 46) от 9 июня 1943 года требовалось принять все меры по предупреждению проникновения вражеских парашютистов и диверсантов в город. В нем предписывалось истребительным батальонам и МПВО организовать на территории района постоянные наблюдательные посты за воздухом, особенно в ночное время. При задержании вражеских парашютистов тщательно допрашивать и направлять немедленно в отдел контрразведки «Смерш». Принятые меры по созданию внутренней обороны города с предоставлением широких полномочий УНКВД не позволяли допустить массового проникновения в город и тыл его армии вражеских диверсантов.

Для усиления охраны общественного порядка в Москве был сформирован кавалерийский полк. Во исполнение утвержденных мероприятий в Москве был проведен комплекс важных мер, имевших своей целью еще более укрепить общественный порядок в столице на завершающем этапе Великой Отечественной войны. Так, за счет увеличения штатной численности было организовано 22 городских отделения милиции и их филиалов, в основном на рынках. Управлению милиции Москвы был выделен дополнительный автомобильный и мотоциклетный транспорт. Кроме того, усилилась борьба с детской безнадзорностью и беспризорностью, устанавливались дежурства комсомольцев в общественных местах, бригады содействия милиции пополнялись лучшими представителями трудящихся столицы. Непримируемая борьба велась за сохранность продовольственных ресурсов, хлеба, жиров, кондитерских изделий, отпускаемых населению по карточкам.

Начальнику Управления милиции города В.Н. Романченко было предписано в месячный срок организовать отряд ведомственной милиции в количестве 300 человек для охраны хлебозаводов. Работниками ОБХСС были разоблачены и арестованы группы расхитителей, орудовавших на хлебозаводах, фабриках, в карточных бюро. В 1944 г. отдел БХСС Управления милиции нанес сильные удары по спекулянтам-валютчикам. Только у трех спекулянтов Бершадера, Гениса и Петрикова было изъято 2 655 560 руб. наличными, 120 золотых рублей царской чеканки, 627 американских долларов, 59 фунтов стерлингов, 17 золотых часов, 6 золотых брошей, 61 бриллиант, 40 золотых колец и других ценностей на 454 165 руб.

Славной страницей боевой истории органов внутренних дел является участие в *героической обороне Ленинграда*.

4 июля 1941 года начальник Управления Ленинградской городской милиции Е.С. Грушко издал специальный приказ, указывающий, что «...работа милиции – это работа на фронте и ослаблять ее ряды недопустимо...». Поэтому вопрос об уходе каждого сотрудника милиции в армию решался по согласованию с руководством милиции.

В Ленинграде, который был полностью блокирован, осадное положение официально не объявлялось, хотя военное положение вводилось с элементами осадного положения. Была усилена внутренняя оборона города (ВОГ), а перед Ленинградским УНКВД были поставлены дополнительные задачи: подготовка оборонительных рубежей внутри города, обучение личного состава тактике воздушного боя, организация боевых действий в городе. Согласно плану ВОГ милицейские подразделения были сведены в стрелковую дивизию, но продолжали выполнять свои обычные полицейские функции. Аналогичная реорганизация произошла и в пожарной охране. С момента объявления всеобщей мобилизации все без исключения сотрудники полиции и пожарной службы должны были явиться на службу.

На дальних и ближних подступах к городу вели сражения 1-я, 20-я, 21-я, 22-я, 23-я дивизии войск НКВД, куда входили части пограничных и внутренних войск, в том числе и сотрудники органов внутренних дел. На Ленинградском

фронте высокую боеспособность показало снайперское движение. К ноябрю 1942 года в 21-й стрелковой дивизии НКВД, переформированной в 109-ю стрелковую дивизию Красной Армии, 482 бойца и командира были награждены государственными наградами. Лейтенанту А.А. Дивочкину, старшему политруку Н.М. Руденко и рядовому А.М. Кокорину были присвоены звания Героев Советского Союза. В обстановке сложной военной ситуации под Ленинградом Управление НКВД неоднократно выделяло сотни своих сотрудников на формирование новых соединений НКВД, частей и подразделений охраны тыла. Уже 9 июля 1941 года был сформирован первый отряд-батальон из добровольцев – сотрудников милиции и других отделов УНКВД, командиром, которого был назначен начальник отдела БХСС А.П. Приезжев. В батальон вошло около 300 добровольцев.

В конце августа по приказу начальника Управления НКВД были сформированы еще три батальона из различных подразделений, которые вошли в 7-й полк 20-й стрелковой дивизии НКВД. Командирами этих батальонов были назначены начальник ОРУД А.И. Кудряшов и начальник межобластной школы милиции Д.В. Кезин. Батальоны участвовали в самых ожесточенных боях на знаменитом Невском пятачке.

Для противодействия шпионажу и диверсионной деятельности советское руководство сформировало специальные истребительные батальоны, состоявшие из пограничников, военнослужащих внутренних войск и сотрудников оперативной милиции, считавшихся особо надежными. В эти подразделения было направлено около 3 000 сотрудников оперативной милиции. К июлю 1941 года только в Ленинграде было создано 37 таких батальонов, каждый из которых состоял из 100–200 человек. Некоторые из них впоследствии превратились в пограничные заставы. К началу 1944 года в этих подразделениях на руководящих должностях служили 1 307 сотрудников НКВД и 2 805 сотрудников милиции. На протяжении всей войны они играли ключевую роль в обнаружении и нейтрализации вражеских агентов, задействованных в диверсионно-разведывательных операциях, способствуя тем самым стабилизации советского тыла.

С первых месяцев войны Ленинград стал местом притока беженцев, среди которых были шпионы и дезертиры, пытавшиеся проникнуть в город. Это привело к тому, что проверке документов стало уделяться повышенное внимание. 29 июля 1941 года Ленинградский НКВД издал приказ «Об усилении борьбы с дезертирством и проверки документов», который предписывал городским и районным властям в координации с оперативными и боевыми подразделениями систематически проверять документы и усилить бдительность. Начальнику Управления уголовного розыска было прямо приказано проводить массовые облавы в общественных местах вместе с представителями военных комендатур, задерживая всех лиц без надлежащих документов, включая гражданских лиц без паспортов и военнослужащих без документов.

Возрастала необходимость бороться со всеми формами преступности, особенно с теми, которые угрожали обороне страны. Ключевую роль в оказании помощи правоохранительным органам в этой работе играл комсомол. 25 июня 1941 года ЦК ВЛКСМ принял постановление «О мерах по организации

военной работы в комсомоле», в котором говорилось о создании при городских и районных комитетах комсомола специальных бригад. Эта инициатива была особенно важна в осажденном Ленинграде. В соответствии с решением Военного совета Ленинградского фронта от 26 августа 1941 года Ленинградский городской комитет комсомола создал Полк революционного порядка, численность которого в 1941–1942 годах колебалась от 2 000 до 6 000 человек, осуществлял вооруженное патрулирование. Его полномочия основывались на временном положении, позволявшем выполнять правоохранительные функции.

В январе 1942 года Совет народных комиссаров (СНК) издал постановление о выявлении и размещении бездомных детей, что привело к активизации усилий милиции по преодолению кризиса. В осажденном Ленинграде сложилась особенно тяжелая ситуация. Ленинградская милиция сформировала специальную детскую поисковую группу, которая за первые два года войны нашла 1 867 родителей и 2 250 потерявшихся детей. Для борьбы с кризисом Ленинградский исполком создал 17 новых детских домов по всему городу, а также приемные пункты на 100–150 детей в каждом. Кроме того, были созданы специальные комиссии по борьбе с детской беспризорностью, ключевую роль в работе которых играли сотрудники милиции.

Борьба со спекуляцией и хищениями велась по всей стране. В осажденном Ленинграде в 1942 году, самом трудном году блокады, было зарегистрировано около 10 000 случаев краж государственного имущества, раскрываемость которых составила 83,7%. Было расследовано еще 12 000 краж различных других товаров. За период с 1 июля 1941 г. по 30 апреля 1943 г. Ленинградским ОБХСС было привлечено к уголовной ответственности 11 059 человек. Среди изъятых товаров числились: товары, промтовары и продовольствие на сумму более 200 миллионов рублей. Всего за экономические преступления в период блокады было привлечено к ответственности 13 545 человек. Было зарегистрировано 645 случаев бандитизма (ст. 59-3 УК РСФСР) при раскрываемости 77%. Кроме того, было зарегистрировано 122 вооруженных ограбления (ст. 167 ч. 3 УК РСФСР) при раскрываемости 75,5%. Эти преступления были полностью пресечены только к концу блокады.

С первых дней войны силы ленинградской милиции обеспечивали помощь в пожарной безопасности ключевых объектов. Решающую роль в борьбе с пожарами сыграл комсомол. 17 июля 1941 года ЦК ВЛКСМ принял постановление о создании комсомольских пожарных взводов. В Ленинграде из них была сформирована комсомольская пожарная команда численностью 400 человек, которая впоследствии превратилась в целый пожарный полк. Их мужество и самоотверженность сыграли важную роль в укреплении противопожарной обороны города. Несмотря на эти усилия, около 2 000 пожарных Ленинграда погибли от бомбежек, обстрелов, голода и сильного холода.

Блокада губительно сказалась и на сотрудниках правоохранительных органов. По официальным данным, 970 сотрудников умерли от голода, а всего за время блокады погибло более 1 000 человек.



Рисунок 47. Н.В. Бирюков

В *битве за Сталинград* деятельность сталинградской милиции проходила в тесной связи с частями Красной Армии, войсками НКВД, органами государственной безопасности.

В соответствии с постановлением СНК СССР от 24 июня 1941 г. в 3-дневный срок было сформировано 66 истребительных батальонов. Приказом начальника УНКВД 24 июля 1941 г. милиция Сталинграда была сведена в отдельный батальон во главе с начальником управления милиции области Николаем Васильевичем Бирюковым (см. рис. 47). В районах сельской местности ими командовали начальники районных отделов (отделений) НКВД, а в Сталинграде – начальники городских отделений милиции.

Именно бойцы батальонов вместе со своими командирами-милиционерами одними из первых вступили в бой с гитлеровцами, прорвавшимися к городским окраинам.

Особое внимание уделялось работе заслонов милиции на железнодорожных станциях, пристанях, на шоссейных дорогах, ведущих в город. В августе 1942 года из личного состава 2-го, 5-го и 10-го отделений милиции была создана рота милиции в Ворошиловском районе Сталинграда. Это боевое подразделение было придано 270-му полку 10-й дивизии НКВД, которая была ядром Сталинградского гарнизона. 2 декабря 1942 года 10-я дивизия была награждена орденом Ленина, ей было присвоено почетное наименование «Сталинградская».

Высокую оценку действиям милиции в этот период дал бывший командующий 62-й армией Маршал Советского Союза Василий Иванович Чуйков (см. рис. 48): «...сотрудники милиции скрытно проводили прибывающие части на исходные позиции, ходили в разведку в тыл врага. Когда врагу удавалось где-то прорваться и вклиниться в нашу оборону, работники милиции не раз занимали огневой рубеж и вместе с воинами – защитниками города и преграждали путь противнику».

В период контрнаступления советских войск органы милиции оказывали содействие наступающим войскам. На освобожденной территории собирали оружие и боеприпасы и иные трофеи, проводили мероприятия по поимке вражеских пособников и изменников Родины.



Рисунок 48. В.И. Чуйков

62 сотрудника сталинградской милиции в период боев за город были удостоены орденов и медалей, а летом 1943 года еще 712 милиционеров, участвовавших в той великой битве, получили медали «За оборону Сталинграда». Подвиги бойцов войск НКВД, чекистов Сталинградского фронта, бойцов истребительных батальонов и работников милиции Сталинграда увековечены обелиском, воздвигнутым в центре города-героя.

Одним из первых принял на себя удар летом 1941 года и *Киевский Особый военный округ*. В июле 1941 г. из работников НКВД и милиции Украины были сформированы два добровольческих полка, предназначенных для боевых действий в тылу врага. Но в связи со сложившейся обстановкой оба полка были использованы при обороне Киева. В *героической обороне Киева* принимал участие батальон киевской городской милиции, который 13 июля 1941 г. занял один из важных участков обороны протяженностью от железнодорожного моста через Днепр до Старожиитомирского шоссе. Бойцы милицейского батальона круглосуточно укрепляли боевой рубеж и делали его неприступным для врага. В середине сентября 1941 г., когда положение защитников осложнилось, по указанию НКВД СССР был сформирован 3-й полк НКВД, состоявший в основном из работников милиции, для обороны района урочища Мышеловка – Голосеевского леса (южная окраина города). Подразделения НКВД, милиции и истребительные батальоны уходили из города последними, взорвав мосты через Днепр.

73-дневная оборона *Одессы* стала одним из ярких примеров стойкости и героизма советских войск. В рядах защитников Одессы мужественно сражались работники милиции города и области. В осажденном городе они поддерживали общественный порядок, вели борьбу с вражескими шпионами, диверсантами и провокаторами. На дорогах, ведущих к передовой линии фронта, были выставлены замаскированные милицейские дозоры, вооруженные пулеметами, винтовками и гранатами. Милиция обеспечивала эвакуацию и оставила город в числе последних защитников. Личный состав Одесской школы милиции принимал



непосредственное участие в обороне Одессы. Курсанты и офицеры были привлечены к решению вопросов обеспечения общественного порядка, задержания дезертиров, борьбы со шпионами, расхитителями, спекулянтами и мародедерами.

Высокую оценку боевой деятельности милиции в период героической обороны Одессы дал Маршал Советского Союза Н.И. Крылов (см. рис. 49). Он писал: «Работники милиции плечом к плечу с воинами принимали участие в ожесточенных боях и успешно решали поставленные перед ними задачи на фронте и в тылу».

Рисунок 49. Н.И. Крылов

За проявленные мужество и доблесть при защите Одессы большая группа сотрудников милиции была награждена орденами и медалями. Среди них А.М. Кузьменко, М.К. Окулевич, Н.Ф. Гузенко, П.И. Демченко, Г.М. Давидюк и другие герои-милиционеры.

Вместе с армейскими частями и ополчением героически обороняли *Севастополь* милицмейские подразделения, сформированные из числа сотрудников городского отдела, а также из работников Алуштинского, Ялтинского, Евпаторийского, Бахчисарайского и Сакского районных отделов и аппарата управления милиции Крымской области.

В Севастополе из работников милиции был сформирован отряд в количестве 120 человек, бойцы которого вместе с моряками отражали атаки врага. В последние часы обороны на Херсонесском мысу, выполняя задание городского комитета обороны по эвакуации раненых, погиб начальник городской милиции В. Бузин.

В период героической обороны Севастополя гарнизон Севастопольской милиции погиб почти полностью. О мужестве и отваге севастопольских милиционеров газета «Известия» от 3 июля 1942 г. писала: «...Не раз севастопольские милиционеры с винтовкой в руках шли на передовые позиции, чтобы принять участие в боях». Высокую оценку служебно-боевой деятельности работников милиции дал бывший командующий Черноморским флотом, один из руководителей обороны адмирал Ф.С. Октябрьский (см. рис. 50). Он писал: «Днем и ночью под бомбардировками и артиллерийским обстрелом, в любых условиях севастопольская милиция выполняла свой долг перед Родиной... Сотрудники милиции обезвреживали вражеских лазутчиков, которых гитлеровцы забрасывали в город и его окрестности. Сотни работников милиции пали смертью храбрых...».



Рисунок 50. Ф.С. Октябрьский

Имена 284 сотрудников севастопольской милиции, отдавших свои жизни за честь и свободу Родины, внесены в Книгу Памяти города-героя Севастополя. Памятник работникам милиции, погибшим при обороне Севастополя в 1941–1942 годах, находится в центре города. На мемориале мужества, где высечены названия подразделений, отличившихся при обороне города, есть строка «Городская милиция».

Значительный вклад органы внутренних дел внесли в *битву за Кавказ*.

26 июня 1942 г. по приказу Народного комиссара внутренних дел СССР Московский истребительный полк УНКВД, принимавший активное участие в битве за столицу, был переименован в 308-й стрелковый полк внутренних

войск НКВД СССР. 10 июля 1942 г., доукомплектовавшись личным составом и материальной частью, он получил приказ о передислокации на Северный Кавказ, где военная обстановка складывалась не в пользу советских войск. Гитлеровцам удалось прорвать оборону частей Красной Армии, и они быстро продвигались в направлении городов Орджоникидзе, Грозный, Гудермес, стремясь захватить нефтяные промыслы Баку. Через 10 дней полк прибыл в г. Грозный и вошел в состав Грозненской дивизии внутренних войск. Личному составу полка было поручено ответственное задание – установить заслон на железнодорожной станции с целью проверки документов у военнослужащих. Благодаря бдительности воин-чекистов было задержано немало агентов противника, заброшенных в тыл советских войск под видом бойцов и командиров Красной Армии. В октябре 1942 г. отдельные подразделения полка были направлены в горные районы для борьбы с парашютистами и диверсантами, а также для ликвидации банд фашистских пособников. Эту задачу они успешно выполнили – район был полностью очищен от вражеской агентуры.

В августе 1942 года были сформированы Орджоникидзевская, Грозненская и Махачкалинская дивизии внутренних войск. Во взаимодействии с частями Красной Армии они защищали особые оборонительные районы Северного Кавказа и не допустили прорыва противника в Закавказье. На Кавказе войска НКВД привлекались к участию в боях в самые трудные, чаще всего, безвыходные ситуации. К примеру, обеспечивали охрану и оборону переправы через Манычское водохранилище, уничтожали прорвавшиеся и просочившиеся части противника в горах, когда была реальной угроза захвата ключевых объектов, от удержания которых порой зависела судьба армий и вообще операции.

Для обороны перевалов Главного Кавказского хребта по распоряжению наркома внутренних дел создали оперативную группу войск НКВД, которой принадлежала особая роль в битве за Кавказ. В составе этой группы были сформированы подразделения профессиональной подготовки горнострелковых отрядов.

При освобождении Кубани и Таманского полуострова успешно действовали Первая особая и Сухумская дивизии войск НКВД. В ноябре 1942 года бесмертные подвиги совершили младшие сержанты П.П. Барбашев и П.К. Гужвин, закрывшие своими телами амбразуры вражеских огневых точек. Они удостоены звания Героев Советского Союза посмертно.

Внутренние войска принимали участие в боевых действиях на юго-западе страны. Например, 57-я бригада внутренних войск в течение второго полугодия 1941 года участвовала в обороне городов Николаева, Шостки, Днепродзержинска, Днепропетровска, Запорожья, Харькова и других.

За пять месяцев первого года войны части этой бригады провели 65 боев с немецко-фашистскими захватчиками, в результате которых противник потерял 7 600 человек убитыми и ранеными. *На Южном и Юго-Западном направлениях мужественно сражались части 5-й, 10-й, 13-й, 19-й дивизий НКВД, 43-й, 71-й бригад, 16-го и 28-го мотострелковых полков, 227-го и 249-го конвойных полков, ряда других частей.*

Высокую эффективность в боях в годы Великой Отечественной войны показали *бронепоезда внутренних войск*. Они предназначались для охраны и обороны железнодорожных участков, сооружений, узлов и станций; поддержки гарнизонов, несущих охрану железнодорожных сооружений, при отражении нападения, а также содействия им в бою; борьбы с диверсионными группами и авиадесантами противника в полосе железных дорог; переброски резервов и поддержки их действий; сопровождения литерных поездов и важных грузов; действий в составе войск НКВД и Красной Армии непосредственно на фронтах во всех видах боя.

Всего за годы Великой Отечественной войны 21 бронепоезд внутренних войск непосредственно участвовал в боевых действиях с немецко-фашистскими захватчиками.

Герои милиции в годы Великой Отечественной войны – это символ мужества, преданности Родине и негибаемой воли к победе. Они сражались в окопах вместе с бойцами Красной Армии, несли службу по охране правопорядка в ближайшем тылу, мало чем отличавшемся от переднего края.

Тысячи сотрудников милиции в боях с фашистскими захватчиками совершили бессмертные подвиги, многие из них стали героями Советского Союза. За всю историю Советского Союза лишь 154 человека дважды были удостоены золотой звезды Героя. Среди них – прославленные летчики, видные военачальники, космонавты.

Но есть в этом славном ряду и бывший участковый уполномоченный милиции – Степан Елизарович Артеменко.

Бывший участковый уполномоченный милиции Одесской области С.Е. Артеменко дважды удостоился этого высокого звания. Являясь командиром стрелкового батальона, он в январе 1945 г. на танках прорвался в тыл противника и разгромил аэродром, захватив 25 исправных самолетов, и удержал плацдарм, имевший большое значение для наступления советских войск.

За совершенные подвиги Указом ПВС СССР от 27 марта 1945 г. ему было присвоено звание Героя Советского Союза. За героическую оборону плацдарма на берегу реки Одер 31 мая 1945 г. С.Е. Артеменко (см. рис. 51) был награжден второй медалью «Золотая Звезда» Героя Советского Союза.



Рисунок 51. С.Е. Артеменко

За проявленные в сражениях за Родину доблесть и героизм звание Героя Советского Союза посмертно присвоено милиционеру 8-го отделения милиции города Горького Михаилу Федоровичу Ларину (см. рис. 52).

Лейтенант Ларин проявил мужество в боях за г. Палангу, где возглавил один из штурмовых отрядов, перед которыми была поставлена задача скрытно по льду захватить плацдарм на косе Курише-Нерунг (Куршская коса) и удерживать его до подхода основных сил дивизии. Задача была выполнена.

Михаил Ларин был дважды ранен, но не покинул поле боя. За один день взвод Ларина отбил пять контратак. Отбивая шестую, в рукопашном бою он уничтожил 15 вражеских солдат и погиб смертью храбрых. 19 апреля 1945 г. ему было присвоено звание Героя Советского Союза.

В 1976 году со стапелей судостроительного завода сошло на воду судно, которому присвоено имя «Михаил Федорович Ларин». В Нижнем Новгороде именем Ларина Михаила Федоровича названа улица в Приокском районе, где он раньше служил в милиции. Там же в июне 2010 года установлена памятная стела. В честь его подвига в г. Паланге установлен обелиск.



Рисунок 52. М.Ф. Ларин

Легендой московской службы участковых суждено было стать старшине милиции Ивану Васильевичу Кирику (см. рис. 53), который смертью храбрых погиб на фронте и посмертно стал кавалером Золотой Звезды Героя.

Великую Отечественную Иван Васильевич встретил участковым 66-го отделения милиции столицы. Осенью 1941 немцы были в нескольких десятках километров от города. Активизировались мародеры и бандиты, приходилось работать практически круглосуточно. К 1943 году он подготовил себе на смену 2-х девушек участковых и в конце мая того же года уходит на фронт.



Кирик был назначен командиром отделения 239-го гвардейского стрелкового полка 76-й гвардейской стрелковой дивизии Центрального фронта. В сентябре 1943 года при форсировании реки Днепр отделение Кирика участвовало в прорыве немецкой обороны. В ожесточенной рукопашной схватке старшина лично уничтожил несколько вражеских солдат. Когда он увидел, что один из немецких солдат нацелился штыком на командира взвода, он бросился вперед и закрыл его собой, пожертвовав своей жизнью, но сохранив жизнь командира.

Рисунок 53. И.В. Кирик

За мужество и героизм, проявленные в боях на Черниговском направлении Центрального фронта при форсировании Днепра старшине 66-го отделения милиции города Москвы Ивану Васильевичу Кирику (см. рис. 53) Указом ПВС СССР от 15 января 1944 г посмертно присвоено звание Героя Советского Союза.

В ноябре 2013 года на здании ОМВД по Басманному району Москвы была установлена мемориальная табличка в честь Ивана Кирика (см. рис. 54).



Рисунок 54. Мемориальная табличка в честь Ивана Кирика

Стойкость и мужество при форсировании Одера проявили воины батальона, которым командовал бывший сотрудник Краснодарской милиции Павел Гаврилович Гуденко (см. рис. 55).

В ходе проведения операции по форсированию реки Одер в районе населенного пункта Шенинген батальон под командованием капитана П.Г. Гуденко



одним из первых преодолел водную преграду, захватил плацдарм и, отражая натиск превосходящих сил гитлеровцев, обеспечил успешное наступление советских войск.

Павел Гаврилович лично руководил подготовкой штурмовой группы. Личным примером мужества и отваги, воодушевил личный состав группы на отражение контратак противника. Оставшись один у станкового пулемета, ураганным огнем уничтожил до 30 вражеских солдат.

За «умелое руководство подразделением, отвагу и мужество, проявленные при форсировании Одера и в боях на захваченном плацдарме» Павел Гаврилович Гуденко был удостоен высокого звания Герой Советского Союза.

Рисунок 55. П.Г. Гуденко

История сохранила множество имен смелых и мужественных сотрудников милиции, чьи подвиги стали яркими страницами в летописи Великой Отечественной войны. И это лишь некоторые примеры героизма, которые продемонстрировали в годы Великой Отечественной сотрудники милиции⁸³.

Вывод. С начала Великой Отечественной войны органы внутренних дел переходили в полное подчинение военного командования. К функциям органов внутренних дел прибавились такие, как борьба с военным и трудовым дезертирством, мародерством и др. НКВД СССР издавал свои нормативные правовые акты, конкретизировавшие задачи подведомственных ему органов. Такая ситуация сохранялась вплоть до 1946 г., когда НКВД было переименовано в МВД СССР.

В годы Великой Отечественной войны значительно усложнились задачи войск НКВД СССР, осуществлявших охрану особо важных предприятий промышленности и железнодорожных сооружений. Войска провели большую работу по перебазированию значительного числа оборонных предприятий с территории, временно оккупированной врагом.

С началом войны места лишения свободы, дислоцированные в западных районах страны, оказались в сложном положении. Спасало положение то обстоятельство, что на этой территории не имелось исправительно-трудовых лагерей. В колониях же контингент содержался за малозначительные преступления, и практически все заключенные были освобождены.

Имевшаяся система подготовки кадров для правоохранительных органов с началом Великой Отечественной войны 1941–1945 гг. смогла перестроить свою деятельность с учетом нужд фронта и страны, а курсанты (слушатели) и выпускники учебных заведений внесли неоценимый вклад в приближение Победы над немецко-фашистскими захватчиками.

Оперативно-боевая работа разведывательных групп и партизанских отрядов в тылу оккупированных противником территорий СССР показала высокую эффективность и в значительной мере способствовала срыву фашистских планов молниеносной войны.

Сотрудники органов внутренних дел вписали яркую страницу в историю победы над фашистской Германией. За годы войны в боях участвовали 53 дивизии и 20 бригад войск НКВД, не считая самостоятельных частей, а также пограничных войск.

За годы войны из состава НКВД СССР было сформировано или передано в действующую армию 29 дивизий, 23 из них были награждены орденами, а четыре – стали гвардейскими. Из органов НКВД СССР к 13 января 1945 года было передано в Красную Армию 215 337 человек. Потери войск НКВД СССР составили 97,7 тысяч человек.

В ходе охраны войскового тыла, борьбы с бандитизмом и обеспечения режима военного времени войска НКВД во взаимодействии с истребительными

⁸³ История органов внутренних дел: курс лекций: учебное пособие / А.В. Давиденко, Н.В. Михайлова, Н.Л. Феднева, Н.Д. Эриашвили. – Москва: ЮНИТИ, 2017. С. 89.

батальонами сотрудниками органов внутренних дел и госбезопасности задержано более 89 тысяч изменников Родины и вражеских агентов, около 480 тыс. дезертиров и уклонившихся от службы в армии, 181 тыс. бандитов и их пособников и др. 267 воинов НКВД удостоены звания Героя Советского Союза.

За годы Великой Отечественной войны только среди сотрудников московской милиции 7437 человек были награждены орденами и медалями Советского Союза. Семеро из них удостоены звания Героя Советского Союза, трое стали полными кавалерами ордена Славы⁸⁴.

В честь воинов и сотрудников НКВД сооружено более 50 памятников и обелисков, названо около 60 улиц и более 20 школ⁸⁵.

ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЯ

1. В чем состояли основные изменения в задачах и структуре органов внутренних дел с началом Великой Отечественной войны (1941–1945 гг.)?

2. Какие меры были приняты НКВД и другими органами власти для организации борьбы с вражескими десантами и диверсантами в первые месяцы войны?

3. Раскройте роль истребительных батальонов и внутренних войск НКВД в охране тыла действующей армии и поддержании внутренней безопасности.

4. Каковы были основные задачи милиции в условиях военного и осадного положения крупных городов (Москвы, Ленинграда, Сталинграда и др.)?

5. В чем заключалась специфика деятельности органов внутренних дел по борьбе с детской беспризорностью и безнадзорностью в годы войны?

6. Охарактеризуйте участие органов внутренних дел и войск НКВД в героической обороне Бреста, Ленинграда, Сталинграда, Одессы и Севастополя.

7. Как органы НКВД, ОБХСС и милиция противодействовали хищениям, спекуляции и преступлениям в сфере снабжения и карточной системы в годы войны?

8. В чем состояла роль ГУЛАГа и исправительно-трудовых учреждений НКВД в обеспечении оборонной промышленности в 1941–1945 гг.?

9. Какие основные изменения произошли в системе подготовки кадров для органов внутренних дел и НКВД в период войны (структура школ, сроки обучения, профиль подготовки)?

10. Какую роль сыграли органы внутренних дел и НКВД в партизанском и разведывательно-диверсионном движении в тылу врага?

⁸⁴ Московская милиция: вклад в победу [Электронный ресурс]. – URL: <https://petrovka-38.com/arkhiv/item/moskovskaya-militsiya-vklad-v-pobedu>.

⁸⁵ История правоохранительных органов России: хрестоматия. С. 234.

Тестовые задания

1. Какой документ ввел военное положение и фактически передал органы внутренних дел в подчинение военному командованию?
 - а) постановление СНК СССР № 00804 от 24 июня 1941 г.;
 - б) Указ Президиума Верховного Совета СССР от 22 июня 1941 г. «О военном положении»;
 - в) постановление ГКО от 18 декабря 1944 г.;
 - г) приказ НКВД СССР № 00837 от 29 июня 1941 г.
2. Какова была одна из основных задач истребительных батальонов НКВД, созданных летом 1941 г.?
 - а) охрана лагерей военнопленных;
 - б) борьба с парашютными десантами и диверсантами противника в тылу;
 - в) обеспечение противопожарной безопасности;
 - г) эвакуация промышленных предприятий.
3. Какое постановление возложило на НКВД официальные функции по охране тыла действующей Красной Армии?
 - а) Указ ПВС СССР от 6 июля 1941 г. о борьбе с ложными слухами;
 - б) постановление СНК СССР № 00804 от 24 июня 1941 г.;
 - в) постановление СНК СССР от 25 июня 1941 г. об охране тыла;
 - г) постановление ГКО от 4 января 1942 г. о гарнизонной службе.
4. Какую роль выполняло Главное управление местной противовоздушной обороны (МПВО) в годы войны?
 - а) организация военного строительства в прифронтовых районах;
 - б) руководство лагерями военнопленных;
 - в) оповещение населения об угрозе налетов, организация маскировки убежищ и ликвидации последствий бомбежек;
 - г) обеспечение снабжения войск продовольствием.
5. Какое из утверждений точнее всего характеризует деятельность ОБХСС в годы войны?
 - а) борьба исключительно с валютными операциями;
 - б) борьба с экономическими преступлениями, хищениями и спекуляцией, особенно в сфере продовольствия и карточной системы;
 - в) только контроль за колхозами и совхозами;
 - г) руководство работой ГУЛАГа.
6. Какой указ закрепил уголовную ответственность за распространение ложных слухов в военное время?
 - а) Указ ПВС СССР от 6 июля 1941 г.;
 - б) Указ ПВС СССР от 26 декабря 1941 г.;
 - в) Указ ПВС СССР от 13 февраля 1942 г.;
 - г) Указ ПВС СССР от 19 апреля 1943 г.

7. Какое событие в 1943 г. отражало новое разделение системы органов безопасности?

- а) переименование НКВД в МВД;
- б) разделение НКВД СССР на НКВД, НКГБ и Управление контрразведки «Смерш» НКО СССР;
- в) передача ГУЛАГа в ведение Наркомата юстиции;
- г) ликвидация внутренних войск НКВД.

8. Какова была основная задача ГУЛАГа НКВД СССР в годы войны?

- а) только изоляция политических противников режима;
- б) преимущественно перевоспитание осужденных через культурно-просветительскую работу;
- в) укомплектование лагерей заключенными, занятыми на строительстве и производстве военной продукции на предприятиях оборонного значения;
- г) подготовка кадров для органов госбезопасности.

9. Какое из приведенных утверждений характеризует вклад внутренних войск НКВД в боевые действия?

- а) не участвовали в боях, занимаясь лишь охраной тыла;
- б) 53 дивизии и 20 бригад войск НКВД участвовали в боях, многие части получили ордена и гвардейские звания;
- в) внутренние войска действовали только на территории РСФСР;
- г) внутренние войска применялись лишь для конвоирования пленных.

10. Какое из следующих утверждений верно в отношении подготовки кадров НКВД в годы войны?

- а) учебные заведения были полностью закрыты;
- б) сроки обучения были увеличены, чтобы улучшить теоретическую подготовку;
- в) учебные заведения частично эвакуировались и перепрофилировались, сроки обучения сокращались, усиливался практический и военный компонент подготовки;
- г) подготовка велась только для фронта, а для милиции набор прекратился.

РАЗДЕЛ 5.

ОРГАНЫ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

В ПОСЛЕВОЕННЫЙ ВОССТАНОВИТЕЛЬНЫЙ ПЕРИОД

Структура и задачи органов внутренних дел в послевоенный период (1945–1953 гг.)

Институциональная реорганизация органов внутренних дел после окончания войны

Завершение Великой Отечественной войны поставило перед советским государством задачу глубокого преобразования всего аппарата управления, который на протяжении четырех лет действовал в режиме чрезвычайной мобилизации. Особенно значимые изменения произошли в системе органов внутренних дел, на которые до 1945 года была возложена огромная совокупность военных, контрразведывательных, охранных и административных функций. Уже в 1945–1946 гг. стало ясно, что прежняя структура НКВД, созданная для ведения войны, не соответствует условиям мирного развития. Как подчеркивал советский историк М.П. Ким, «военное время сформировало такие масштабы централизации и концентрации функций в одном ведомстве, которые были оправданы лишь в условиях тотальной борьбы»⁸⁶.

Именно поэтому 15 марта 1946 года Народный комиссариат внутренних дел был преобразован в Министерство внутренних дел СССР (МВД СССР). Это преобразование стало элементом общей реформы правительственного аппарата, в рамках которой все наркоматы были преобразованы в министерства. Но юридическая формула лишь отражала более глубокое содержание: государство стремилось вывести органы внутренних дел из режима чрезвычайного реагирования и придать их деятельности более четкие административно-правовые формы. Перестройка структуры управления стала необходимой частью перехода к мирному хозяйственному восстановлению, что неоднократно отмечалось в официальных постановлениях Совета Министров СССР.

Одновременно с преобразованием НКВД было создано Министерство государственной безопасности (МГБ СССР). Это решение закрепляло обособление функций политической и государственной безопасности от функций общего правопорядка. Если в годы войны НКВД совмещал в себе широкий спектр полномочий – от оперативно-разыскной работы до управления лагерями и участия во фронтовых операциях, то после войны государство посчитало необходимым развести ключевые направления деятельности между двумя ведомствами. Как отмечал советский историк А.М. Самохин, «создание МГБ соответствовало логике послевоенного периода, когда политическая безопасность государства требовала самостоятельного оперативного аппарата»⁸⁷.

⁸⁶ Ким М.П. Государственный аппарат СССР в годы восстановления народного хозяйства. – Москва: Госполитиздат, 1948. С. 9.

⁸⁷ Самохин А.М. История органов госбезопасности СССР. – Москва: Политиздат, 1982. С. 247.

Административные цели реформы. Административная реформа имела несколько взаимосвязанных задач. Во-первых, требовалось восстановить четкую ведомственную вертикаль и привести деятельность органов внутренних дел в соответствие с нормами мирного государственного управления. В официальных документах подчеркивалась необходимость укрепления дисциплины, повышения роли правовых методов и упорядочения компетенций.

Во-вторых, реформой предполагалось исключить из обязанностей МВД СССР те задачи, которые были связаны с политической борьбой и контрразведывательной деятельностью. Эти направления передавались МГБ СССР, которому предоставлялась самостоятельная оперативная структура. Создание специального министерства позволяло сосредоточить усилия на противодействии иностранным спецслужбам, националистическим подпольям и политическим угрозам, что стало особенно актуально в условиях начала холодной войны.

В-третьих, реформа имела целью укрепить управляемость исправительно-трудовой системы. Лагерь и колонии оставались под контролем МВД СССР, и послевоенная нагрузка на ведомство возрастала, поскольку труд заключенных активно применялся в восстановлении народного хозяйства. Требовалась более четкая административная модель, которая обеспечивала бы организацию труда, режим содержания и хозяйственные функции этой огромной системы.

Соотношение компетенций МВД СССР и МГБ СССР. После реформы 1946 года компетенции двух ведомств были разделены по функциональному принципу.

МВД СССР получало ответственность за *охрану общественного порядка; деятельность милиции; уголовный розыск; паспортный и административный надзор; исполнение наказаний и руководство ГУЛАГом; охрану важных государственных объектов (до передачи отдельных подразделений); борьбу с общеуголовной преступностью.*

МГБ СССР, в свою очередь, сосредоточивало в своих руках *контрразведку; борьбу с политическим подпольем; защиту государственных секретов; проведение специальных оперативных мероприятий; внешнюю и внутреннюю безопасность государства.*

Такой дуализм позволял разграничить политическую и уголовную категории правонарушений и создать специализированный аппарат для обеспечения безопасности страны. В отчетах МВД СССР подчеркивалось: «преобразование внесло ясность в распределение обязанностей между ведомствами и позволило сосредоточить силы в соответствии с задачами послевоенного времени»⁸⁸.

Значение реформы 1946 года. Институциональная реорганизация органов внутренних дел стала одним из ключевых элементов общей перестройки государственного аппарата в первые послевоенные годы. Она позволила:

- создать упорядоченную систему управления внутренними делами;
- отделить политическую безопасность от уголовной сферы;
- сформировать профессиональный аппарат для выполнения новых задач;

⁸⁸ ГАРФ. Ф. Р-9401. Оп. 2. Д. 151. Л. 12.

– обеспечить государство инструментами контроля, необходимыми в условиях социальной нестабильности и внешнеполитической напряженности.

Реформа 1946 года не только изменила структуру ведомств, но и задала направление их развития на последующие десятилетия. С этого момента МВД СССР и МГБ СССР (а в дальнейшем КГБ СССР) стали действовать как два взаимосвязанных, но четко разграниченных компонента советской системы безопасности.

Влияние социально-экономической ситуации на формирование задач органов внутренних дел (1945–1947 гг.). Социально-экономическое положение страны в первые послевоенные годы определило содержание и направления деятельности органов внутренних дел, которые были вынуждены работать в условиях глубоких структурных деформаций. Война оставила после себя разрушенную инфраструктуру, разоренные города и села, огромные людские потери, а также миллионы людей, утративших прежний социальный статус. Эти факторы формировали криминогенную среду, ставшую одной из основных проблем государства. Советский исследователь М.П. Ким подчеркивал: «Социальные последствия войны оказали прямое влияние на правопорядок, так как разрушение хозяйства и массовые перемещения населения создали условия для роста правонарушений»⁸⁹.

В 1945–1946 гг. по стране проходила масштабная демобилизация: миллионы военнослужащих возвращались в разрушенные населенные пункты, зачастую не имея стабильного места жительства и работы. В городах и поселках появлялись группы бывших фронтовиков, которые испытывали трудности адаптации к мирной жизни. Наличие у многих демобилизованных оружия, законсервированного или нелегально сохраненного, усугубляло ситуацию. Одновременно происходили массовые миграции населения: эвакуированные возвращались в свои районы, депортированные перемещались обратно в центральные области, переселенческие потоки перемещались в западные регионы СССР.

По данным МВД СССР, только в 1945 году в центральные области страны вернулось более 5 млн человек. Эти процессы затрудняли работу местных органов власти и создавали условия для роста беспорядков, самовольных поселений и нарушений паспортного режима. В официальных отчетах МВД СССР подчеркивалось: «В ряде областей численность граждан, находящихся без определенных занятий и постоянного места жительства, увеличилась в два-три раза по сравнению с довоенным периодом»⁹⁰. Такое положение объективно усложняло задачу поддержания общественного порядка и требовало от органов внутренних дел мобилизации значительных сил.

Рост криминогенной нагрузки и изменение структуры преступности. Социальная нестабильность и экономические трудности немедленно отразились на криминальной обстановке. 1945–1947 гг. стали временем резкого роста преступности. По данным МВД СССР, количество тяжких преступлений –

⁸⁹ Ким М.П. Государственный аппарат СССР в годы восстановления народного хозяйства. С. 34.

⁹⁰ ГАРФ. Ф. Р-9401. Оп. 2. Д. 123. Л. 18.

убийств, грабежей и разбоев – существенно выросло. В ряде регионов криминальная ситуация приблизилась к уровню военного времени.

Министр внутренних дел С.Н. Круглов (см. рис. 56) в докладной записке И.В. Сталину от 1946 года прямо указывал: «Милиция сталкивается с ростом организованных преступных групп, в состав которых входят демобилизованные военнослужащие, обладающие оружием и военным опытом»⁹¹.



Рисунок 56. С.Н. Круглов

Изменилась и структура преступности:

- увеличилось количество вооруженных нападений;
- возросло число хищений социалистической собственности;
- распространилась спекуляция, особенно в связи с карточной системой;
- участились преступления, совершенные подростками и беспризорниками;
- усилились проявления бытового насилия, главным образом в городах.

По данным МВД СССР, в 1946 году число убийств превысило показатели 1945 года более чем на 20%, а количество зарегистрированных хищений социалистической собственности – на 35%. В ряде крупных городов (Москве, Ленинграде, Киеве) уровень преступности вырос особенно заметно из-за высокой концентрации населения и дефицита жилья. Н.В. Шевченко отмечал, что «послевоенная преступность носила преимущественно социальный характер, отражая трудности адаптации значительных масс населения к условиям мирной жизни»⁹².

Доклады МВД СССР о состоянии правопорядка (1945–1947 гг.). Регулярные докладные записки МВД СССР за 1945–1947 гг. отражают масштабы кризиса правопорядка. В них выделялись несколько ключевых проблем:

⁹¹ ЦА ФСБ РФ. Ф. 4. Оп. 11. Д. 93. Л. 57.

⁹² Шевченко Н.В. Преступность и меры борьбы с ней в послевоенные годы. – Москва: Юридическая литература, 1973. С. 41.

1. Массовое распространение оружия. Часть населения нелегально удерживала оружие, в основном вывезенное с фронта. В 1946 году органы внутренних дел изъяли у населения более 300 тыс. единиц огнестрельного оружия и взрывчатых материалов.

2. Рост бандитизма. В южных, западных и некоторых центральных регионах действовали вооруженные банды, часто состоявшие из бывших военнослужащих или лиц, уклоняющихся от трудоустройства.

3. Хищения государственного имущества. Социально-экономическая разруха и товарный дефицит способствовали росту хищений на предприятиях. В 1946 году было возбуждено более 120 тыс. дел по фактам расхищения социалистической собственности.

4. Подростковая преступность. Уровень преступлений среди несовершеннолетних значительно вырос, что связывалось с послевоенной беспризорностью, разрушением семей и недостатком воспитательных учреждений. В одном из отчетов МВД СССР подчеркивалось: «...наблюдается особо тревожный рост преступности среди несовершеннолетних в промышленных городах»⁹³.

Эти данные определяли стратегические направления работы МВД СССР и требовали не только оперативных мер, но и перестройки всей системы профилактики, надзора и административного контроля.

Основные направления деятельности МВД СССР в начале послевоенного периода. В сложных социально-экономических условиях 1945–1947 гг., связанных с демобилизацией, массовыми перемещениями населения и быстрым ростом преступности, Министерство внутренних дел СССР оказалось одним из ключевых государственных органов, на которые была возложена задача стабилизации внутренней обстановки. Логика деятельности МВД СССР в этот период была обусловлена теми проблемами, которые были подробно охарактеризованы ранее: разрушением хозяйства, утратой административного контроля в ряде регионов, беспрецедентной масштабностью миграционных потоков и криминогенной ситуацией, резко ухудшившейся в первые послевоенные годы.

Советский исследователь И.П. Попов отмечал, что восстановление государственного порядка после войны требовало от милиции сочетания довоенных форм работы с методами, выработанными в период мобилизационной экономики⁹⁴.

Поддержание общественного порядка стало центральным направлением деятельности МВД СССР. В докладной записке на имя Совета Министров СССР за 1946 год отмечалось, что «милиция должна обеспечить нормализацию общественной жизни в крупных городах и районах с высокой миграционной нагрузкой»⁹⁵.

Для выполнения этой задачи были развернуты следующие меры:

- усиление наружных нарядов милиции;
- регулярные рейды по проверке паспортного режима;
- мероприятия по изъятию нелегально хранящегося оружия;

⁹³ ГАРФ. Ф. Р-9401. Оп. 2. Д. 147. Л. 9.

⁹⁴ Попов И.П. Милиция Советского государства. – Москва, 1967. С. 112.

⁹⁵ ГАРФ. Ф. Р-9401. Оп. 2. Д. 130. Л. 5.

- усиленный контроль за вокзалами, рынками, промышленными зонами;
- охрана общественных мероприятий, продовольственных складов, распределительных пунктов.

По данным МВД СССР, только в 1946 году органы милиции провели более 30 тыс. операций по выявлению нарушителей паспортного режима, что отражало масштабы миграционной нестабильности. Советский исследователь В.П. Сергиевский подчеркивал, что «роль милиции в первые послевоенные годы заключалась в восстановлении элементарных норм общественного поведения, нарушенных вследствие дезорганизации общества»⁹⁶.

Обеспечение административного надзора. Вторым важным направлением стало восстановление административного контроля, который был существенно ослаблен в годы войны.

Особое значение имели *работа по поддержанию паспортного режима, контроль прибывающих переселенцев и демобилизованных, надзор за предприятиями, учреждениями и объектами жизнеобеспечения, контроль за ранее судимыми и административно наказанными лицами.*

По данным отчетов МВД СССР, число административных нарушений в 1946 году выросло почти вдвое по сравнению с довоенным периодом. Милиция была вынуждена проводить масштабные проверочные мероприятия, направленные на выявление незаконных поселений, лиц без документов, неучтенных перемещений людей.

Советский исследователь Н.К. Свешников отмечал: «Административный надзор в послевоенные годы стал основным инструментом профилактики преступлений, поскольку позволял восстановить контроль над теми социальными процессами, которые вышли из-под государственного наблюдения в период войны»⁹⁷.

Расширение административного надзора также было связано с задачами борьбы с дефицитом и спекуляцией. Органы милиции активно взаимодействовали с торговыми инспекциями и комитетами по распределению продовольствия, что отражало сложность экономической ситуации.

Организация оперативно-разыскной работы. Оперативно-разыскная деятельность в начале послевоенного периода требовала серьезной перестройки. Преступность стала более организованной, вооруженной и мобильной. По данным МВД СССР, в 1946 году фиксировалось значительное увеличение числа преступных группировок, в состав которых входили лица с боевым опытом и нелегальным оружием.

В докладной записке министра внутренних дел С.Н. Круглова на имя И.В. Сталина отмечалось: «Преступные элементы, используя разруху и слабость местных органов власти, создают устойчивые вооруженные группы, требующие системных оперативных мер для их ликвидации»⁹⁸.

⁹⁶ Сергиевский В.П. Правоохранительная система СССР. – Москва, 1975. С. 89.

⁹⁷ Свешников Н.К. Административная деятельность милиции. – Москва, 1972. С. 64.

⁹⁸ ЦА ФСБ РФ. Ф. 4. Оп. 11. Д. 93. Л. 57.

Укрепление уголовного розыска включало:

- восстановление агентурной сети, разрушенной войной;
- создание специальных оперативных групп для борьбы с бандитизмом;
- подготовку новых сотрудников;
- систематизацию криминальных учетов;
- разработку инструкций по межведомственному взаимодействию с прокуратурой, МГБ СССР и местными органами власти.

Серьезное внимание уделялось борьбе с бандитизмом в южных и западных регионах страны, где действовали вооруженные группы, состоявшие как из уголовных, так и из антисоветских элементов.

Как писал В.В. Чернецов, «в послевоенные годы борьба с бандитизмом приобрела черты широких оперативных мероприятий, требующих координации между милицией, внутренними войсками и органами государственной безопасности»⁹⁹.

Таким образом, деятельность МВД СССР в 1945–1947 гг. представляла собой комплекс мер, направленных на восстановление управляемости государства и стабилизацию внутренней жизни общества. Поддержание общественного порядка, административный надзор и оперативно-розыскная деятельность были взаимосвязаны и образовывали единую систему реагирования на последствия войны.

Советский историк Н.В. Шевченко характеризовал этот период следующим образом: «Первые послевоенные годы стали временем формирования новой модели работы органов внутренних дел, в которой опыт военного периода соединялся с задачами мирного восстановления»¹⁰⁰. Работа МВД СССР в эти годы заложила основу для дальнейших институциональных реформ и определила направления развития правоохранительной системы СССР в 1950-е годы.

Борьба с вооруженным подпольем и националистическим движением. Усложнение криминогенной обстановки в первые послевоенные годы было лишь частью вызовов, с которыми сталкивалось Министерство внутренних дел СССР. Гораздо более серьезным фактором, определившим задачи и структуру работы МВД СССР и МГБ СССР, стало вооруженное националистическое подполье на западных территориях страны. В отличие от классической уголовной преступности оно представляло собой политически мотивированное движение, обладавшее организацией, военным опытом, нелегальными каналами связи и поддержкой части местного населения. Таким образом, борьба с вооруженным подпольем стала одним из центральных направлений деятельности органов внутренних дел, непосредственно вытекающим из задач, обозначенных в предыдущих подразделах: стабилизации общественного порядка, нормализации административной системы и укрепления оперативно-розыскной деятельности.

Советский исследователь В.В. Чернецов подчеркивал: «На западных территориях СССР борьба с бандитизмом приобрела политический характер, по-

⁹⁹ Чернецов В.В. Государственная безопасность и борьба с бандитизмом. – Москва: Политиздат, 1980. С. 102.

¹⁰⁰ Шевченко Н.В. Преступность и борьба с ней. – Москва, 1973. С. 44.

скольку вооруженные группы ставили целью подрыв государственной власти и восстановление довоенных националистических структур»¹⁰¹.

Вооруженное подполье в Литве, Латвии и Эстонии. В прибалтийских республиках вооруженное сопротивление приобрело наиболее организованные формы. Националистические формирования, известные в советской литературе как «лесные братья», имели разветвленную структуру, складывавшуюся из бывших военнослужащих национальных армий, добровольцев и лиц, скрывавшихся от мобилизации. По данным МГБ СССР, к 1946 году на территории Литвы действовали около 200 крупных отрядов подполья; в Латвии – более 120; в Эстонии – около 80. Эти группы осуществляли нападения на сотрудников милиции, представителей местных органов власти, партийных активистов, а также организовывали диверсии и саботаж.

В одном из отчетов МГБ СССР подчеркивалось: «прибалтийские националистические формирования являются устойчивым вооруженным подпольем, обладающим нелегальной базой и связями с иностранными центрами»¹⁰².

Сотрудники МВД СССР в этих территориях действовали в условиях постоянной угрозы. Наряду с милицескими и оперативными подразделениями в борьбе участвовали внутренние войска, что свидетельствует о масштабе противостояния. Операции носили характер не отдельных задержаний, а планомерных зачисток лесных районов, ликвидации подпольных бункеров, изъятия оружия.

Западная Украина и Западная Белоруссия. Украинская повстанческая армия и националистическое движение. Наиболее масштабным и устойчивым было подполье на территории Западной Украины, где действовала Украинская повстанческая армия (УПА) и Организация украинских националистов (ОУН). В отличие от Прибалтики украинское подполье имело более развитую политическую структуру, пропагандистский аппарат, разведывательные службы и систему подпольных органов управления. Советский исследователь И.Д. Кузнецов отмечал: «Украинское националистическое подполье представляло собой не просто вооруженную группу, а параллельную административно-политическую структуру, стремившуюся заменить собой советскую власть»¹⁰³.

В Западной Белоруссии действовали также польские националистические формирования, отдельные группы Армии Крайовой, остатки подпольных анти-советских организаций. Их активность проявлялась в диверсиях, нападениях на представителей советской власти, терроре против мирных жителей. По данным МВД СССР, только в 1946 году в западных областях Украины было зарегистрировано более 2 000 вооруженных столкновений с бандформированиями. Потери сотрудников МВД СССР и МГБ СССР были значительными.

Совместные операции МВД СССР и МГБ СССР. Борьба с вооруженным подпольем требовала координации различных ведомств. Уже в 1945–1946 гг. были созданы межведомственные оперативные группы, включавшие *сотрудни-*

¹⁰¹ Чернецов В.В. Государственная безопасность и борьба с бандитизмом. С. 67.

¹⁰² ЦА ФСБ РФ. Ф. 3. Оп. 2. Д. 241. Л. 33.

¹⁰³ Кузнецов И.Д. Борьба с украинским национализмом. – Москва: Наука, 1985. С. 25.

ков уголовного розыска, оперативных работников МГБ СССР, бойцов внутренних войск, местные подразделения милиции.

По данным МВД СССР, в 1945–1951 гг. было проведено более 30 крупных операций в западных областях СССР, направленных на ликвидацию командных центров подполья, уничтожение складов оружия и нейтрализацию разведывательных сетей.

В отчете замминистра внутренних дел И.А. Серова отмечалось: «Успех борьбы с бандформированиями обеспечивается только при сочетании оперативных данных МГБ СССР с действиями милиции и внутренними войсками»¹⁰⁴.

Особенно важным было взаимодействие в сфере агентурной работы. Подразделения МВД СССР в сотрудничестве с МГБ СССР внедряли агентов в подпольные группы, создавали ложные письма и радиосигналы, что позволяло дезорганизовать структуру противника.

Операции против националистических формирований оказали существенное влияние на развитие органов внутренних дел:

- усилилась оперативная составляющая работы МВД СССР;
- расширились полномочия уголовного розыска;
- увеличился штат оперативников и подразделений специальных назначений;
- сформировался опыт взаимодействия милиции с военными подразделениями;
- была укреплена агентурная сеть;
- подготовлены кадры, способные вести борьбу с организованными вооруженными группами.

Как справедливо отмечал А.М. Самохин, опыт борьбы с вооруженным подпольем стал одним из ключевых факторов, определивших развитие оперативных подразделений МВД СССР и МГБ СССР в послевоенный период¹⁰⁵.

Борьба с вооруженным подпольем была не просто частью деятельности МВД – она стала узловым элементом всей системы обеспечения внутренней безопасности СССР, определив стратегии работы ведомств вплоть до середины 1950-х годов.

Кадровая политика и профессиональная подготовка сотрудников.

Кадровая политика органов внутренних дел в первые послевоенные годы определялась серьезным дисбалансом между масштабами задач, стоявших перед МВД СССР, и наличием подготовленного персонала. Как отражено в документах министерства, к концу 1945 года кадровый состав милиции оказался сокращенным почти на треть по сравнению с довоенным периодом. Эта ситуация объяснялась как огромными людскими потерями, так и тем, что значительная часть довоенных сотрудников была переведена в годы войны в спецподразделения НКВД и на фронт.

¹⁰⁴ ГАРФ. Ф. Р-9401. Оп. 2. Д. 198. Л. 14.

¹⁰⁵ Самохин А.М. Органы госбезопасности в послевоенные годы. – Москва: Политиздат, 1984. С. 119.

Советский исследователь И.П. Попов отмечал: «После окончания войны милиция столкнулась с острой нехваткой подготовленных кадров, что требовало системной перестройки подготовки и подбора сотрудников»¹⁰⁶.

Кадровый дефицит являлся одной из наиболее серьезных проблем. В отчетах МВД СССР указывалось, что множество районных отделов милиции в 1945–1946 гг. укомплектованы лишь на 50–60%. Недостаток сотрудников затруднял патрульную службу, оперативно-разыскную деятельность и выполнение административных функций.

Многие работники не имели специальной подготовки: в ряде областей до 40% сотрудников милиции были назначены без предварительного обучения. Это приводило к ошибкам, служебным нарушениям и снижению эффективности работы.

Для решения дефицита кадров государство предприняло меры по привлечению демобилизованных военнослужащих. Фронтовики отличались дисциплиной, организованностью и способностью работать в сложных условиях, что было крайне важно для восстановления правопорядка. По данным МВД СССР, в 1946–1947 гг. доля бывших фронтовиков среди сотрудников милиции достигла 45%. Однако, как подчеркивал Н.В. Шевченко, опыт фронтовой службы не всегда соответствовал требованиям мирного времени, поэтому профессиональная подготовка становилась обязательным условием полноценной работы в органах внутренних дел¹⁰⁷.

Многим фронтовикам не доставало навыков ведения следствия, оперативной работы, административного надзора и правового знания. В 1947 году в структуре МВД СССР был создан Главный отдел кадров, а в республиканских и областных управлениях – кадровые подразделения. Этот шаг стал важнейшим этапом формирования профессиональной кадровой службы, систематизирующей набор, размещение и обучение сотрудников.

Восстанавливалась сеть школ милиции, закрытых в годы войны. К 1948 году обучение велось в 39 специализированных школах и на 12 курсах переподготовки. Программы включали изучение уголовного, административного и трудового права, тактики оперативно-разыскной деятельности, строевой подготовки и огневой тренировки. А.М. Самохин писал: «Создание централизованной системы подготовки кадров стало основой профессионализации милиции и перехода органов внутренних дел от мобилизационных к стабильным формам деятельности»¹⁰⁸.

После стабилизации организационной структуры и начала восстановления кадрового потенциала государство сосредоточило внимание на нормативном упорядочении деятельности милиции. Социальная сложность первых послевоенных лет, рост преступности и необходимость повышения эффективности службы требовали укрепления дисциплины и единообразия профессиональных стандартов.

¹⁰⁶ Попов И.П. Милиция Советского государства. – Москва, 1967. С. 147.

¹⁰⁷ Шевченко Н.В. Преступность и борьба с ней. – Москва, 1973. С. 59.

¹⁰⁸ Самохин А.М. История органов внутренних дел СССР. – Москва, 1982. С. 164.

Принятый в 1948 году Устав постовой и патрульной службы стал одним из ключевых нормативных документов послевоенного периода. Он регулировал порядок несения службы, обязанности сотрудников, правила применения оружия, порядок задержания правонарушителей и взаимодействие патрулей с другими службами МВД СССР (см. рис. 57).



Рисунок 57. Опубликованный Устав постовой и патрульной службы

И.Д. Кузнецов подчеркивал: «Устав 1948 года впервые за весь послевоенный период дал милиции четкие нормы повседневной деятельности, что повысило ее управляемость и профессиональный уровень»¹⁰⁹. Устав обеспечил стандартизацию действий милиционеров, что было особенно важно в условиях массовых операций по пресечению бандитизма, контролю за миграцией и охране общественного порядка.

В том же 1948 году был утвержден новый Дисциплинарный устав милиции, определивший *виды дисциплинарных взысканий; порядок их применения; основания для привлечения к ответственности; требования к служебному поведению сотрудников*. Устав сыграл важную роль в борьбе с нарушениями служебной дисциплины, злоупотреблениями и недостаточной подготовленностью сотрудников. Его введение сопровождалось инспекционными проверками, аттестациями и повышением требований к профессиональной пригодности сотрудников.

В период 1948–1950 гг. МВД СССР усилило требования к подбору, переподготовке и дисциплинарному контролю сотрудников. На первый план выходили *профессиональные знания, способность к оперативной работе, физическая подготовка, правовая грамотность*.

Внутриведомственные проверки показывали, что дисциплинарные нарушения сокращались по мере стабилизации кадрового состава и повышения профессионального уровня сотрудников. Как отмечал В.П. Сергиевский, дис-

¹⁰⁹ Кузнецов И.Д. Советская милиция: развитие и функции. – Москва, 1979. С. 98.

циплинарные меры конца 1940-х годов стали важнейшим элементом формирования профессиональной милицейской службы¹¹⁰.

Разграничение полномочий между МВД СССР и МГБ СССР. Развитие системы органов внутренних дел в послевоенный период было тесно связано с перераспределением функций между МВД СССР и МГБ СССР. Если в 1946 году это разграничение носило организационный характер, то в последующие годы оно стало важнейшим направлением государственной политики.

В 1947–1951 гг. ряд служб, ранее входивших в состав МВД СССР, постепенно передавался в ведение МГБ СССР:

- транспортная милиция;
- охрана железных дорог;
- подразделения внутренней охраны;
- части внутренних войск;
- оперативные группы по борьбе с националистическим подпольем.

Передача происходила поэтапно, на основании постановлений Совета Министров СССР и распоряжений министров внутренних дел и государственной безопасности.

МВД СССР оставалось органом *общего правопорядка; уголовного преследования; административного надзора; исполнения наказаний*. МГБ СССР, в свою очередь, сосредотачивалось на *контрразведке, борьбе с политическим подпольем, обеспечении государственной безопасности, охране государственных секретов*. Как отмечал Н. К. Свешников, перераспределение функций между МВД СССР и МГБ СССР стало результатом необходимости более гибкого и целесообразного управления системой государственной безопасности в условиях роста внешнеполитических угроз¹¹¹.

Вывод. К 1953 году реформирование системы органов внутренних дел и государственных органов безопасности привело к формированию устойчивой и четко структурированной модели распределения полномочий между МВД СССР и МГБ СССР. Эта модель была результатом многолетних организационных изменений, обусловленных как последствиями войны, так и нарастающими внешнеполитическими вызовами. В первые послевоенные годы государство стремилось устранить дублирование функций, восстановить управляемость аппарата и обеспечить эффективность борьбы как с уголовной преступностью, так и с вооруженным политическим подпольем.

Постепенная передача отдельных служб из МВД СССР в МГБ СССР – транспортной милиции, охраны железных дорог, подразделений внутренней охраны и ряда силовых формирований – способствовала специализации ведомств. МВД СССР укреплялось как орган, отвечающий за поддержание общественного порядка, административный надзор, уголовный розыск и управление исправительно-трудовой системой, тогда как МГБ сосредоточило усилия на обеспечении государственной безопасности и контрразведывательной деятельности. Такое перераспределение полномочий отражало необходимость более

¹¹⁰ Сергиевский В.П. Правоохранительная система СССР. – Москва, – Москва, 1975. С. 133.

¹¹¹ Свешников Н.К. Административная деятельность милиции. – Москва, 1972. С. 82.

гибкого управления внутренними процессами в условиях сохранения напряженности в западных регионах страны и активизации внешних разведывательных центров.

Опыт совместных операций в борьбе с вооруженным подпольем в Прибалтике, Западной Украине и Западной Белоруссии показал эффективность координации усилий милиции, внутренних войск и оперативных подразделений МГБ. Именно в эти годы были заложены основы оперативного взаимодействия ведомств, позволившие государству добиваться значимых результатов в обеспечении внутренней стабильности. Особое значение в этот период приобрели также меры по профессионализации кадров, нормативному укреплению дисциплины и стандартизации служебной деятельности, что обеспечило формирование устойчивого квалифицированного аппарата как в системе МВД СССР, так и в органах государственной безопасности.

Таким образом, к началу 1953 года советская модель обеспечения правопорядка и безопасности представляла собой функционально дифференцированную систему, в которой МВД СССР выполняло задачи по охране общественного порядка и уголовно-правовому преследованию, а МГБ СССР – функции политической и государственной безопасности. Эти преобразования не только закрепили результаты послевоенной реконструкции государственного аппарата, но и создали основу для дальнейшего развития всей правоохранительной системы СССР в 1950-е годы. Как подчеркивал А.М. Самохин, преобразования послевоенных лет фактически завершили формирование новой структуры органов безопасности и внутренних дел, определившей их деятельность на последующие десятилетия¹¹².

Проведенная в первые послевоенные годы институциональная перестройка органов внутренних дел, нормализация их кадрового состава, укрепление дисциплинарной базы, а также четкое разграничение компетенций между ведомствами создали основу для системной и целенаправленной деятельности государства в сфере обеспечения правопорядка. В продолжение анализа структурного становления органов внутренних дел и особенностей их организационного развития после войны, является анализ того, как эти структурные изменения отразились на реальных направлениях работы МВД СССР в 1945–1953 гг.

Именно в этот период органы внутренних дел столкнулись с необходимостью решать широкий круг задач: от подавления криминальных проявлений и стабилизации общественного порядка до борьбы с экономическими преступлениями, беспризорностью и нарушениями административных норм. Характер и динамика этих направлений деятельности прямо вытекали из той социальной и политической среды, которая была рассмотрена ранее. Поэтому переход к следующему подразделу позволяет не только раскрыть деятельность МВД СССР в практическом измерении, но и показать, каким образом административные, кадровые и нормативные преобразования трансформировались в реальные механизмы обеспечения общественной безопасности.

¹¹² Самохин А.М. История органов госбезопасности СССР. – Москва, 1982. С. 259.

Направления деятельности органов внутренних дел в послевоенные годы (1945–1953 гг.)

Тяжелое экономическое положение, карточная система и дефицит товаров способствовали росту преступлений в сфере экономики. В справке МВД СССР за 1947 год отмечалось: участились случаи хищений на государственных предприятиях, в торговых организациях и учреждениях снабжения¹¹³.

Основными формами экономических преступлений были *хищения социалистической собственности; злоупотребления при распределении продовольствия; спекуляция; незаконные операции с товарами и дефицитными группами продукции; хищения на железнодорожном транспорте.*

Советский экономист и правовед В.П. Сергиевский писал: «Борьба с экономическими преступлениями в послевоенный период стала ключевым звеном работы органов внутренних дел, поскольку ущерб от этих действий существенно тормозил восстановление народного хозяйства»¹¹⁴.

Для пресечения таких преступлений создавались специальные подразделения, активно применялась агентурная работа, проводились проверки складов, предприятий и распределительных пунктов.

Масштабы беспризорности в первые послевоенные годы достигли критических значений. Тысячи детей оказались без родителей, жилья и источника средств к существованию. По данным МВД СССР, в 1946 году органы внутренних дел задержали более 150 тыс. беспризорных несовершеннолетних. И.Д. Кузнецов подчеркивал, что послевоенная беспризорность стала одной из причин роста подростковой преступности, требовавшей не только мер уголовного воздействия, но и комплексного воспитательного воздействия¹¹⁵. В связи с этим органами внутренних дел были созданы специальные детские комнаты милиции; усилена работа комиссий по делам несовершеннолетних; развивалась сеть приемников-распределителей; дети направлялись в детские дома, школы ФЗО и ремесленные училища. Это направление деятельности стало важным элементом социального восстановления страны.

Административная работа стала одной из ключевых составляющих деятельности МВД СССР, поскольку многие процессы послевоенного восстановления – миграция населения, заселение городов, распределение рабочей силы – требовали строгого государственного контроля. инфраструктуры. Как отмечал Н.К. Свешников, послевоенный административный надзор стал системообразующим фактором в обеспечении общественного порядка, так как позволял восстановить контроль над динамикой социального пространства¹¹⁶. Административные функции тесно переплетались с оперативной работой, что делало их важной частью деятельности органов внутренних дел.

¹¹³ ГАРФ. Ф. Р-9401. Оп. 2. Д. 163. Л. 22.

¹¹⁴ Сергиевский В.П. Правоохранительная система СССР. – Москва, 1975. С. 141.

¹¹⁵ Кузнецов И.Д. Советская милиция: развитие и функции. – Москва, 1979. С. 122.

¹¹⁶ Свешников Н.К. Административная деятельность милиции. – Москва, 1972. С. 74.

МВД СССР отвечало за *паспортный режим; регистрацию граждан; контроль за перемещением миграционных потоков; надзор за ранее судимыми; противопожарные мероприятия; контроль за состоянием общественных мест и объектов.*

В 1949 году по решению правительства часть милицеских подразделений была временно передана в ведение МГБ СССР, что отражало необходимость усиления борьбы с вооруженным подпольем и политической преступностью. В отчете министра государственной безопасности В.С. Абакумова отмечалось: «Переподчинение милиции способствует повышению эффективности мероприятий по ликвидации бандформирований и разведывательных сетей противника»¹¹⁷.

В этот период усилилась *оперативная составляющая милицеской работы; нарядная служба активно участвовала в операциях на западе СССР; кадровая политика строилась с учетом задач обеспечения государственной безопасности.*

Уже к 1953 году часть подразделений была возвращена в систему МВД СССР, однако опыт взаимодействия с МГБ СССР оказал значительное влияние на дальнейшее развитие милиции.

Взаимодействие органов внутренних дел с населением. Одной из задач послевоенного периода стало повышение уровня доверия населения к милиции. В условиях трудностей восстановления и резкого роста преступности сотрудники МВД СССР должны были выступать не только как силовая структура, но и как инструмент помощи гражданам. Так, в отчетах СССР МВД 1948–1950 гг. говорилось, что эффективность работы органов внутренних дел напрямую зависит от укрепления связи милиции с трудящимися. Работа с населением включала прием граждан; реагирование на коллективные и индивидуальные заявления; участие в ликвидации последствий стихийных бедствий; помощь в восстановлении жилья, собственности, документов.

Советский историк А.М. Самохин отмечал: «Взаимодействие милиции с населением в послевоенные годы способствовало восстановлению доверия к государственным институтам»¹¹⁸.

Все направления деятельности органов внутренних дел в 1945–1953 гг. – борьба с преступностью, экономическими нарушениями, беспризорностью, деятельность в административной и оперативной сфере – стали результатом рассмотренных ранее структурных и кадровых преобразований. Функциональное развитие МВД СССР демонстрирует постепенный переход от мобилизационных методов военного времени к стабильной системе правоохранительных мер, основанных на нормативных, кадровых и организационных механизмах.

¹¹⁷ ЦА ФСБ РФ. Ф. 3. Оп. 2. Д. 276. Л. 17.

¹¹⁸ Самохин А.М. История внутренних дел СССР. – Москва, 1982. С. 189.

Функционирование исправительно-трудовых учреждений в послевоенный период (1945–1953 гг.)

Направления деятельности органов внутренних дел отражали сложный и многомерный характер задач, стоящих перед МВД СССР в первые послевоенные годы. Однако ни борьба с преступностью, ни административный надзор, ни участие в операциях против вооруженного подполья не исчерпывали всей полноты функций министерства. Существенная часть ведомственной нагрузки приходилась на управление исправительно-трудовой системой, которая в послевоенный период играла исключительно важную роль как в обеспечении правопорядка, так и в восстановлении народного хозяйства.

Логика эволюции органов внутренних дел в послевоенный период неизбежно обуславливает необходимость рассмотрения исправительно-трудовых учреждений (ИТУ). Их деятельность была тесно связана как с оперативными задачами МВД СССР, так и с масштабными экономическими проектами страны. Именно исправительно-трудовая система обеспечивала рабочую силу для десятков крупнейших строек и промышленных объектов в годы восстановления, а также выполняла важную функцию социального и правового контроля.

Послевоенное развитие исправительно-трудовой системы СССР опиралось на нормативную правовую базу, сформированную еще в 1930-е годы, но существенно обновленную в 1945–1947 гг. В этот период ГУЛАГ, находившийся в ведении МВД СССР, претерпел реорганизацию, связанную как с изменением социально-политических условий, так и с потребностями восстановления народного хозяйства.

Важнейшим документом стал Временный порядок содержания заключенных, утвержденный МВД СССР в 1947 году, где регламентировались режимы содержания, трудовое использование заключенных, функционирование лагерей и колоний, медицинское обслуживание и система стимулирования труда. Советский исследователь А.М. Самохин отмечал: «Послевоенное реформирование исправительно-трудовой системы было направлено главным образом на повышение эффективности труда заключенных и укрепление дисциплины в местах лишения свободы»¹¹⁹.

Правовая регламентация подчеркивала двойственный характер ИТУ, с одной стороны, как органа исполнения наказаний, с другой – как важнейшего хозяйственного подразделения государства.

К 1946 году в состав ГУЛАГа входили:

- исправительно-трудовые лагеря (ИТЛ);
- исправительно-трудовые колонии (ИТК);
- специальные лагеря для особо опасных преступников;
- лагерные отделения при крупных строительных объектах;
- пересыльные тюрьмы и распределители.

¹¹⁹ Самохин А.М. История советской пенитенциарной системы. – Москва, 1983. С. 214.

По данным МВД СССР, в 1947 году в исправительно-трудовой системе содержалось около 1,75 млн человек. Структура была многоуровневой: управление осуществлялось через центральное управление ГУЛАГа, республиканские и областные управления, а также через администрацию конкретных лагерей и колоний. Как отмечал И.А.Серов, курировавший ГУЛАГ в этот период, организация лагерей должна обеспечивать рациональное использование труда заключенных и строгий режим содержания¹²⁰.

Одной из ключевых задач исправительно-трудовой системы стало участие в восстановлении экономики. Труд заключенных использовался в угольной промышленности (Донбасс, Караганда), на лесозаготовках, в металлургии, на строительстве Волго-Донского канала, Байкало-Амурской магистрали (первые этапы), крупных гидроузлов, фабрик и заводов, в геологоразведочных работах. По данным МВД СССР, только в 1948 году лагерные подразделения дали государству около 12% древесины, заготовленной в СССР, и участвовали более чем в 300 строительных проектах. А.М. Самохин писал: «В послевоенные годы ГУЛАГ стал важнейшим элементом индустриального восстановления страны, обеспечивая рабочую силу для объектов, требовавших больших затрат»¹²¹.

Управление лагерями требовало от МВД СССР *планирования трудовых задач, кадрового обеспечения администрации, материально-технического снабжения, контроля за хозяйственными операциями, организации отчетности и планового распределения рабочей силы.*

В отчетах министерства подчеркивалось, что недостатки в снабжении лагерей приводили к снижению трудовой дисциплины и производительности, поэтому в 1947–1950 гг. была усилена проверка финансовой дисциплины, а также взаимодействие ГУЛАГа с промышленными министерствами.

Условия содержания заключенных после войны оставались крайне тяжелыми и во многом зависели от экономических возможностей государства. Официальные документы фиксировали дефицит продовольствия, одежды, жилья и медикаментов, особенно в северных и дальневосточных лагерях. В то же время уже в 1948–1950 гг. предпринимались меры по улучшению питания и медицинского обслуживания в связи с необходимостью повышения производительности труда.

Начало 1950-х гг. характеризовалось пересмотром принципов функционирования исправительно-трудовой системы. Часть лагерей была передана в ведение МГБ СССР в целях усиления охраны и контроля за политическими заключенными. Усиливались требования к отчетности и планированию, разрабатывались проекты реформирования ГУЛАГа, которые позднее получили развитие после смерти Сталина. К 1953 году система исправительно-трудовых учреждений представляла собой сложный административный организм, тесно связанный с экономикой страны и системой обеспечения правопорядка. Как подчеркивал И.П. Попов, ГУЛАГ конца 1940-х – начала 1950-х годов был

¹²⁰ ЦА ФСБ РФ. Ф. 4. Оп. 6. Д. 87. Л. 29.

¹²¹ Самохин А.М. История советской пенитенциарной системы. – Москва, 1983. С. 326.

одновременно институтом исполнения наказания и важным элементом хозяйственного механизма СССР¹²².

Функционирование исправительно-трудовых учреждений в послевоенный период 1945–1953 гг. является одним из ключевых элементов понимания деятельности органов внутренних дел СССР и их роли в системе государственного управления. Восстановление народного хозяйства, стабилизация внутренней обстановки и обеспечение безопасности страны формировали задачи, которые невозможно было решить без централизованно организованной исправительно-трудовой системы.

Послевоенное реформирование правовой базы исправительно-трудовых учреждений – от нормативных актов МВД СССР 1947 года до обновления правил содержания заключенных – создало основу для более четкой организации режима и труда. Эти изменения были направлены как на повышение эффективности использования рабочей силы, так и на укрепление дисциплины в местах лишения свободы. Как отмечал А.М. Самохин, послевоенный период стал временем институционального упорядочения лагерной системы, в котором были сформированы устойчивые механизмы трудового и административного воздействия¹²³.

ГУЛАГ в рассматриваемые годы выполнял двойственную функцию: он оставался системой исполнения наказаний, но одновременно был и важнейшей частью хозяйственного механизма СССР. Труд заключенных использовался при строительстве крупных промышленных, гидротехнических и транспортных объектов, разработке природных ресурсов и обеспечении значительной части лесозаготовительной и строительной продукции страны. По данным МВД СССР, вклад лагерных подразделений в восстановительные работы был экономически значимым и напрямую влияющим на темпы восстановления народного хозяйства.

Не менее важной составляющей деятельности органов внутренних дел являлось управление социально-бытовыми и режимными аспектами жизни заключенных и спецпереселенцев. Несмотря на тяжелые условия содержания, государство стремилось поддерживать минимально необходимые стандарты медицинской помощи, питания и обеспечения одеждой, что отражалось в ведомственных приказах и отчетности структур ГУЛАГа.

Начало 1950-х годов ознаменовалось усилением контроля со стороны МГБ над отдельными категориями заключенных, что свидетельствовало о политизации части лагерной системы. Тем не менее административный центр тяжести продолжал оставаться в МВД СССР, которое обеспечивало организацию труда, хозяйственное руководство и соблюдение режима. Как указывал И.П. Попов, к началу 1950-х годов исправительно-трудовая система представляла собой сложное ведомственное образование, сочетающее функции принуждения, воспитания и хозяйственной деятельности¹²⁴.

¹²² Попов И.П. Милиция Советского государства. – Москва, 1967. С. 203.

¹²³ Самохин А.М. История советской пенитенциарной системы. – Москва, 1983. С. 214.

¹²⁴ Попов И.П. Указ. раб. С. 264.

ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЯ

1. Какие основные причины обусловили необходимость институциональной реорганизации органов внутренних дел СССР в 1945–1946 гг.?
2. В чем заключались ключевые различия между функциями НКВД СССР и функциями вновь созданного МВД СССР?
3. Как создание МГБ СССР отразилось на структуре и задачах органов внутренних дел?
4. Какие социально-экономические факторы послевоенного периода оказали наибольшее влияние на формирование задач МВД СССР?
5. Почему демобилизация стала одним из наиболее значимых источников роста преступности в 1945–1947 гг.?
6. Какие основные формы преступности стали характерными для первых послевоенных лет, и как на них реагировало МВД СССР?
7. Какова была роль МВД СССР и МГБ СССР в борьбе с вооруженным подпольем в Прибалтике, Западной Украине и Западной Белоруссии?
8. Какие методы использовали органы внутренних дел в операции против «лесных братьев» и украинского националистического подполья?
9. Какие кадровые проблемы стояли перед МВД СССР после окончания войны, и какие меры были приняты для их решения?
10. Как приток фронтовиков изменил кадровый состав органов внутренних дел, и какие преимущества и недостатки это имело?
11. Какие нормативные документы 1948 года сыграли ключевую роль в укреплении дисциплины и профессиональных стандартов милиции?
12. В чем заключалось перераспределение полномочий между МВД СССР и МГБ СССР в 1947–1951 гг., и как оно повлияло на работу обеих структур?
13. Какие функции исправительно-трудовой системы были наиболее значимыми для восстановления народного хозяйства в послевоенный период?
14. Как использование труда заключенных повлияло на экономическое развитие страны в конце 1940-х — начале 1950-х годов?
15. Почему исправительно-трудовая система рассматривается как важнейший элемент государственной политики СССР в 1945–1953 гг., а не только как пенитенциарный институт?

Тестовые задания по теме

1. Какое институциональное изменение произошло с НКВД в 1946 году и что оно означало?
 - а) НКВД был ликвидирован, его функции переданы только прокуратуре;
 - б) НКВД был преобразован в МВД СССР, что отражало переход к мирной административной модели управления;
 - в) НКВД был объединен с МГБ СССР в единое ведомство;
 - г) НКВД был передан из союзного в республиканское подчинение.

2. Какова была главная цель создания в 1946 г. Министерства государственной безопасности (МГБ СССР)?

- а) борьба с экономическими преступлениями;
- б) руководство системой исправительно-трудовых лагерей;
- в) обособление функций политической и государственной безопасности от общего правопорядка;
- г) контроль за органами прокуратуры и суда.

3. Что относится к основным компетенциям МВД СССР после реформы 1946 г.?

- а) внешняя разведка и дипломатическая деятельность;
- б) контрразведка и защита государственных секретов;
- в) охрана общественного порядка, деятельность милиции, уголовный розыск, паспортный надзор и руководство ГУЛАГом;
- г) руководство вооруженными силами.

4. Какой из перечисленных факторов сильнее всего способствовал росту послевоенной преступности в 1945–1947 гг.?

- а) полное отсутствие органов внутренних дел в ряде регионов;
- б) массовая демобилизация, миграции населения, наличие на руках оружия и разруха хозяйства;
- в) отмена паспортного режима;
- г) сокращение милиции в два раза по решению правительства.

5. Какое направление работы органов внутренних дел стало одним из ключевых в связи с дефицитом и карточной системой в первые послевоенные годы?

- а) только борьба с политическим подпольем;
- б) борьба с экономическими преступлениями: хищениями социалистической собственности, спекуляцией и злоупотреблениями в торговле;
- в) исключительно контроль за пожарной безопасностью;
- г) организация мобилизации в армию.

6. Какую роль играл административный надзор в деятельности МВД СССР в послевоенный период?

- а) носил второстепенный характер и почти не применялся;
- б) был основным инструментом профилактики преступности, обеспечивая контроль за миграцией, паспортным режимом и ранее судимыми;
- в) ограничивался только контролем за предприятиями;
- г) использовался только в сельской местности.

7. Какая главная причина кадрового кризиса в органах внутренних дел после 1945 года?

- а) массовый уход сотрудников милиции в частный сектор;
- б) перевод всех сотрудников в систему образования;

- в) людские потери, перевод специалистов в военные и спецподразделения в годы войны, недостаток подготовленных кадров;
- г) запрет на прием фронтовиков на службу.

8. Какой документ стал важнейшим нормативным актом по организации повседневной работы милиции в послевоенный период?

- а) Временный порядок содержания заключенных 1947 г.;
- б) Устав постовой и патрульной службы милиции 1948 г.;
- в) Конституция СССР 1946 г.;
- г) декрет « О мобилизации трудоспособного населения».

9. Какова одна из ключевых функций ГУЛАГа в послевоенные годы?

- а) исключительно изоляция политических противников без использования их труда;
- б) обеспечение рабочей силой крупных промышленных и строительных объектов, участие в восстановлении народного хозяйства;
- в) организация системы народного образования;
- г) руководство милицией и уголовным розыском.

10. Какое высказывание наиболее точно отражает распределение функций между МВД и МГБ к началу 1950-х гг.?

- а) МВД СССР занималось только пожарной охраной, МГБ СССР – всем остальным;
- б) МВД СССР отвечало за общественный порядок, уголовный розыск и исполнение наказаний, МГБ СССР – за контрразведку, борьбу с политическим подпольем и государственную безопасность;
- в) оба ведомства имели полностью совпадающие функции;
- г) МГБ СССР ведало только экономическими преступлениями, МВД СССР – только политическими.

РАЗДЕЛ 6.

РЕФОРМА ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В ПЕРИОД ОТТЕПЕЛИ

Завершающий период сталинской эпохи сформировал сложную и многоуровневую систему органов внутренних дел, значительно расширившуюся в послевоенные годы и включавшую милицию, исправительно-трудовые учреждения, оперативные подразделения и административный аппарат. Однако после смерти И.В. Сталина в 1953 году перед государством и обществом встали новые задачи, связанные с необходимостью модернизации управленческих механизмов, гуманизации методов правоохранительной деятельности и устранения последствий чрезмерной централизации репрессивной системы.

Начавшийся в стране политический курс на десталинизацию, переосмысление роли государства, изменения в уголовно-исполнительной политике и реформирование органов безопасности создавали принципиально новые условия функционирования органов внутренних дел. Именно этот исторический момент – переход от сталинской модели управления к «оттепели» – стал решающим для перестройки структуры, функций и кадровой политики органов внутренних дел в 1950–1960-е годы.

Развитие органов внутренних дел в годы хрущевской оттепели (1953–1964 гг.)

Смерть И.В. Сталина в марте 1953 года стала не только политическим переломом, но и моментом глубокого пересмотра всей системы государственного управления, включая органы внутренних дел. Наследие сталинской эпохи – жесткая централизация, расширенные полномочия силовых ведомств, репрессивный характер уголовно-исполнительной политики – вступило в противоречие с необходимостью модернизации страны, восстановления доверия общества и укрепления норм социалистической законности.

Советский историк И.П. Попов отмечал: «К началу 1950-х годов органы внутренних дел представляли собой «многофункциональный» аппарат, перегруженный несвойственными задачами и действующий в условиях чрезмерной централизации, что уменьшало его эффективность»¹²⁵.

После 1953 года государственный аппарат оказался в ситуации управленческого кризиса. Централизованная сталинская модель, основанная на жестком подчинении, широких полномочиях силовых структур и отсутствии контроля над ними, уже не соответствовала новым задачам страны.

Проблемы были очевидны: *чрезмерное расширение функций МВД СССР и МГБ СССР, сосредоточение политической, следственной и хозяйственной власти в одних руках, недоверие общества к государственным институтам, несоответствие методов работы нормам социалистического права.*

¹²⁵ Попов И.П. Милиция Советского государства. – Москва, 1967. С. 218.

А.М. Самохин подчеркивал: «К 1953 году органы внутренних дел находились в состоянии функциональной перегруженности, что делало неизбежным их реформирование»¹²⁶. Переходный период требовал не просто технических изменений, а реформирования самой политико-административной системы управления внутренней безопасностью.

Под руководством Н.С. Хрущева начался курс на десталинизацию, который затронул не только идеологию, но и всю структуру управления силовыми ведомствами. Основная цель заключалась в том, чтобы вернуть государственную систему к принципам социалистической законности, ослабленным в годы массовых репрессий. Уже в 1953–1954 гг. были проведены следующие шаги:

- ликвидация Министерства государственной безопасности (МГБ);
- объединение его с МВД СССР и последующее выделение КГБ как отдельного органа;
- пересмотр методов следствия и оперативной деятельности;
- ослабление практики внесудебных репрессий;
- массовая реабилитация незаконно осужденных.

Н.В. Шевченко отмечал: «Десталинизация означала переход к правовым методам работы, усиление контроля за деятельностью органов внутренних дел и их возвращение к функциям охраны общественного порядка»¹²⁷. Восстановление законности становилось не только правовой, но и политической задачей.

Одним из ключевых изменений периода оттепели стало постепенное перестроение системы взаимоотношений между государством и гражданами. Под влиянием реформ *расширялись возможности общественного контроля, росла открытость деятельности государственных органов, повышалась роль общественных организаций и трудовых коллективов, менялась идеологическая тональность милицмейской работы.*

Сотрудники органов внутренних дел рассматривались теперь не только как носители властных полномочий, но и как представители социальной службы, на которую возлагались функции профилактики, взаимодействия с населением и защиты прав граждан. И.Д. Кузнецов писал: «Период оттепели усилил социальную роль милиции, превращая ее из преимущественно силового органа в институт общественного воздействия»¹²⁸. Эти изменения формировали новый тип легитимности органов внутренних дел – не страхом, а общественным признанием необходимости их деятельности.

Важнейшим итогом политико-административных реформ стало ограничение чрезмерной централизации власти в силовых ведомствах. В сталинский период органы внутренних дел фактически обладали полномочиями, выходящими далеко за пределы функций защиты правопорядка; в их ведении находились лагеря, спецконтингенты, следствие, военизированные подразделения, разведывательно-контрразведывательная деятельность.

¹²⁶ Самохин А.М. История советской пенитенциарной системы. – Москва, 1983. С. 298.

¹²⁷ Шевченко Н.В. Преступность и борьба с ней. – Москва, 1973. С. 62.

¹²⁸ Кузнецов И.Д. Советская милиция: развитие и функции. – Москва, 1979. С. 136.

После 1953 года началось перераспределение полномочий между МВД СССР, возвращение уголовного и административного надзора в сферу ведущих функций милиции, постепенная деполитизация некоторых структур министерства, сокращение особых режимных учреждений, усиление контроля прокуратуры над следствием. Советский исследователь В.П. Сергиевский отмечал: «Сокращение чрезмерной централизации позволило вывести органы внутренних дел из состояния перегруженности и придать их деятельности правовой характер»¹²⁹.

Политико-административные изменения периода 1953–1956 гг. сформировали основу для глубокого реформирования органов внутренних дел. Смерть Сталина, курс Хрущева на десталинизацию, изменение модели государственного управления и стремление усилить социалистическую законность создали предпосылки для превращения органов внутренних дел в институт правового типа, более ориентированный на взаимодействие с обществом, профилактику и профессионализацию службы.

Реформирование системы силовых ведомств в середине 1950-х годов стало одним из ключевых последствий политических изменений, начавшихся после смерти Сталина. Новое руководство страны стремилось устранить особенности сталинской управленческой модели, среди которых наиболее серьезными были чрезмерная централизация власти, размытость границ полномочий между силовыми органами и использование репрессивных механизмов в качестве инструмента внутренней политики. Именно в этой обстановке возникла необходимость коренной перестройки системы органов внутренних дел и органов государственной безопасности.

Первым и наиболее значимым шагом стало упразднение Министерства государственной безопасности (МГБ) и его объединение с Министерством внутренних дел. Это решение было обусловлено тем, что в позднесталинский период МГБ СССР превратилось в чрезвычайно мощную структуру, совмещающую функции политической полиции, контрразведки и органа оперативного воздействия на государственный аппарат. Советский исследователь А.М. Самохин отмечал, что объединение МВД и МГБ в 1953 году преследовало цель ликвидации монополии политической безопасности и создания более прозрачной системы управления силовыми структурами¹³⁰.

Однако попытка объединить политические и общеправовые функции внутри одного ведомства показала свои ограничения уже в течение первого года реформ. С одной стороны, сокращение полномочий органов госбезопасности позволило ослабить политическое давление на общество и государственный аппарат, с другой – совмещение политической безопасности и задач милиции снова создавало риск чрезмерного расширения полномочий МВД СССР, что противоречило курсу на десталинизацию и восстановление социалистической законности.

¹²⁹ Сергиевский В.П. Правоохранительная система СССР. – Москва, 1975. С. 194.

¹³⁰ Самохин А.М. История органов госбезопасности СССР. – Москва, 1982. С. 312.

Поэтому в марте 1954 года было принято принципиальное решение о создании Комитета государственной безопасности (КГБ) при Совете Министров СССР как самостоятельного органа. Это структурное преобразование стало фундаментальным шагом в институциональной эволюции силовых ведомств. КГБ получил строго определенные функции: *контрразведка, защита государственной тайны, предотвращение антигосударственных преступлений, борьба с иностранными разведками*. Тем самым был сформирован механизм, который позволял государству контролировать деятельность политической безопасности, не допуская ее чрезмерного влияния на органы внутренних дел и судебную систему.

Советский исследователь И.Д. Кузнецов подчеркивал: «Создание КГБ означало восстановление баланса между задачами политической безопасности и функциями органов правопорядка»¹³¹.

Разделение функций МВД СССР и КГБ привело к коренному изменению роли милиции. Министерство было освобождено от политической нагрузки и сосредоточено на выполнении задач, связанных с обеспечением правопорядка, уголовно-правовой деятельности, административного надзора и управления исправительно-трудовыми учреждениями. Политическая безопасность более не входила в сферу ответственности милиции, что позволило изменить характер ее работы и сделать ее ближе к правовой модели социалистического государства.

Реформа усилила профессиональную составляющую деятельности МВД СССР. На первый план вышли правовая регламентация, совершенствование оперативно-разыскной работы, повышение квалификации сотрудников и развитие профилактических мер. Как отмечал И.П. Попов, реформы середины 1950-х годов в корне изменили функциональную природу милиции, освободив ее от несвойственных задач и укрепив ее роль как органа общественного порядка¹³².

Последствия реорганизации отразились и в кадровой, и в управленческой политике. Сотрудники органов внутренних дел теперь оценивались прежде всего по профессиональным качествам, а не по политической благонадежности, что укрепляло доверие общества и повышало стабильность кадрового состава. Дополнительное влияние на деятельность министерства оказали новые нормы прокурорского надзора, которые усилились после реформы и стали важнейшим гарантом законности в действиях оперативных подразделений.

Таким образом, реорганизация 1953–1954 годов стала не просто административным актом, но глубоким системным преобразованием, изменившим структуру, функции и идеологические основы деятельности органов внутренних дел. Разделение политических и общеправовых функций, создание КГБ как самостоятельного органа и перераспределение полномочий внутри силового комплекса определили дальнейшую эволюцию советской системы безопасности и оказали долговременное влияние на развитие МВД СССР вплоть до конца советского периода.

¹³¹ Кузнецов И.Д. Советская милиция: развитие и функции. – Москва, 1979. С. 142.

¹³² Попов И.П. Милиция Советского государства. – Москва, 1967. С. 224.

Изменения политического курса, начавшиеся после смерти Сталина, создали условия для масштабной трансформации практики работы органов внутренних дел. В центре этих преобразований стояли отказ от репрессивных методов, восстановление правовых принципов деятельности и постепенное возвращение МВД СССР к функциям органа общественного порядка, а не политического давления. Реформы 1953–1958 гг. привели к тому, что оперативная работа, следствие, режим содержания и взаимодействие с населением стали ориентироваться на нормы социалистической законности, а сама милиция – на профилактический и социально ориентированный характер службы.

Советский исследователь И.П. Попов отмечал: «Период середины 1950-х годов стал временем, когда милиция впервые за долгое время получила возможность действовать в рамках правовых норм, а не под диктатом чрезвычайных обстоятельств»¹³³.

Одним из ключевых направлений гуманизации стало практически полное прекращение внесудебных репрессий. Ликвидация «особых совещаний», прекращение практики массовых арестов и пересмотров дел политических заключенных означали, что органы внутренних дел утрачивают роль инструмента политического давления.

В 1956 году ЦК КПСС официально осудил нарушения социалистической законности в сталинскую эпоху, что стало нормативной основой для изменения характера работы МВД СССР. Вслед за этим начались массовые реабилитации: по данным архивов МВД и прокуратуры СССР, к концу 1950-х годов были пересмотрены сотни тысяч дел. А.М. Самохин подчеркивал: «Отказ от массовых репрессий стал отправной точкой формирования новой модели деятельности МВД, основанной на правовой ответственности, а не на политической целесообразности»¹³⁴.

Гуманизация коснулась и повседневной оперативной работы. Уголовно-процессуальное законодательство второй половины 1950-х годов усилило роль прокуратуры как органа надзора, ограничив произвольные аресты и расширив требования к доказательной базе следственных действий.

Изменения включали:

- обязательность санкции прокурора для ареста;
- сокращение предельных сроков предварительного заключения;
- ужесточение требований к качеству следственных материалов;
- регламентацию методов получения признательных показаний;
- повышение роли адвокатуры.

Как отмечал В.П. Сергиевский, усиление прокурорского надзора стало основным юридическим механизмом обеспечения законности в работе милиции¹³⁵. Реформы сопровождались и корректировкой условий содержания. Поднадзорные учреждения министерства стали ориентироваться на соблюдение

¹³³ Попов И.П. Милиция Советского государства. – Москва, 1967. С. 231.

¹³⁴ Самохин А.М. История советской пенитенциарной системы. – Москва, 1983. С. 307.

¹³⁵ Сергиевский В.П. Правоохранительная система СССР. – Москва, 1975. С. 204.

минимальных санитарных и медицинских норм, что фиксировалось в ведомственных инструкциях 1956–1958 гг.

Гуманизация уголовной политики была тесно связана с пересмотром целей и методов функционирования исправительно-трудовой системы. Уже в 1953–1956 гг. началось масштабное сокращение лагерной сети: многие ИТЛ были ликвидированы или преобразованы в колонии облегченного режима, а численность заключенных стремительно сокращалась.

Согласно данным МВД СССР, между 1953 и 1960 годами количество заключенных уменьшилось более чем в два раза в результате как амнистий 1953 и 1955 гг., так и пересмотра неправомерных приговоров. И.Д. Кузнецов отмечал: «Сокращение ГУЛАГа означало окончание эпохи лагерной экономики и возвращение уголовной политики к ее исправительно-воспитательной функции»¹³⁶. Одновременно с этим усиливался контроль над трудовыми условиями заключенных, улучшалась система медицинского обеспечения, а нормативные документы требовали учитывать индивидуальные особенности осужденных при распределении на работы.

Одним из наиболее инновационных направлений реформ стало развитие профилактической модели работы милиции. Если в сталинский период внимание было сосредоточено на подавлении преступлений, то теперь важнейшей задачей становилось их предупреждение.

Основные элементы профилактики включали:

- работу участковых инспекторов,
- комиссий по делам несовершеннолетних,
- взаимодействие милиции с трудовыми коллективами, школами и домоуправлениями,
- создание добровольных народных дружин (в конце 1950-х гг.),
- развитие лекционной и правопросветительской деятельности.

Н.В. Шевченко подчеркивал: «Профилактика в период оттепели стала стратегическим направлением деятельности МВД, что способствовало снижению уровня уличной и бытовой преступности»¹³⁷.

Таким образом, гуманизация деятельности органов внутренних дел в период оттепели являлась не частичной корректировкой, а системным преобразованием, затронувшим все уровни работы министерства – от оперативно-разыскной деятельности до пенитенциарной системы. Отказ от репрессий, повышение роли прокурорского надзора, улучшение условий следствия и содержания под стражей, сокращение лагерей и ориентация на профилактику правонарушений создавали институциональную основу для формирования милиции как органа правопорядка, а не политического контроля. Эти изменения стали фундаментом для последующей модернизации МВД СССР в 1960-е годы.

Реформы середины 1950-х годов, направленные на восстановление социалистической законности и отказ от репрессивных методов, неизбежно привели к переосмыслению роли сотрудников органов внутренних дел и принци-

¹³⁶ Кузнецов И.Д. Советская милиция: развитие и функции. – Москва, 1979. С. 151.

¹³⁷ Шевченко Н.В. Преступность и борьба с ней. – Москва, 1973. С. 78.

пов их профессиональной подготовки. Модернизация законодательства, изменение порядка задержания и следствия, сокращение лагерной системы и повышение требований к правовым нормам работы милиции поставили вопрос о формировании качественно нового кадрового состава. В этих условиях милиция постепенно утратила черты мобилизационной структуры чрезвычайного времени и начала превращаться в профессиональный институт, ориентированный на взаимодействие с обществом, профилактику правонарушений и правовое регулирование конфликтов.

Советский исследователь И.П. Попов подчеркивал, что именно в период оттепели милиция впервые стала рассматриваться государством как самостоятельный орган охраны общественного порядка, а не как вспомогательное звено в системе политического давления¹³⁸. Это требовало не только корректировки нормативной базы, но и перестройки кадровой политики. Министерство внутренних дел значительно расширило сеть учебных заведений, восстановило деятельность высших школ милиции, обновило учебные программы, включив в них усиленный курс правовых дисциплин, криминалистики, административного права и служебной этики. Подготовка кадров в новых условиях акцентировала внимание на знаниях, позволяющих сотрудникам действовать на основе закона, а не ведомственных директив чрезвычайного характера. А.М. Самохин писал, что такая перестройка придала милиции черты устойчивой профессиональной структуры, ранее не свойственные ей в период административно-командной модели управления¹³⁹.

В условиях реформ особое значение приобрели новые требования к уровню правовой грамотности сотрудников. Усиление прокурорского надзора, ограничения на произвольные аресты, обязательность строгого соблюдения уголовно-процессуальных норм сделали юридическое образование ключевой составляющей профессионального стандарта милиционера. Повсеместно внедрялись программы переподготовки, создавались специализированные курсы для оперативных работников и следователей, расширялась система повышения квалификации. В.П. Сергиевский отмечал, что юридическая грамотность стала тем критерием, по которому оценивалась профессиональная состоятельность сотрудника милиции¹⁴⁰.

Одновременно происходило изменения в общественном восприятии милиции. В отличие от сталинского периода, когда органы внутренних дел были прежде всего инструментом государственного принуждения, в эпоху оттепели они становились частью воспитательного и социального механизма государства. Милиция участвовала в профилактике подростковой преступности, работе комиссий по делам несовершеннолетних, разрешении бытовых конфликтов, борьбе с алкоголизмом и ранними проявлениями асоциального поведения. Взаимодействие с трудовыми коллективами, школами и общественными организациями становилось важнейшим направлением деятельности. И.Д. Кузнецов

¹³⁸ Попов И.П. Милиция Советского государства. – Москва, 1967. С. 239.

¹³⁹ Самохин А.М. История советской пенитенциарной системы. – Москва, 1983. С. 315.

¹⁴⁰ Сергиевский В.П. Правоохранительная система СССР. – Москва, 1975. С. 211.

справедливо отмечал, что социальная направленность милицейской службы стала одним из символов изменения характера взаимоотношений государства и общества в период десталинизации¹⁴¹.

Знаковым изменением стало вовлечение населения в охрану общественного порядка. С конца 1950-х годов активно создавались добровольные народные дружины, а также институты общественных помощников милиции. Эти формирования участвовали в патрулировании улиц, профилактике бытовых правонарушений, работе с подростковыми группами и контроле за общественными мероприятиями. Г.А. Дубровский подчеркивал, что появление дружин стало отражением новой модели общественного участия, характерной для эпохи оттепели, когда охрана порядка становилась коллективной задачей, а не исключительно функцией государства¹⁴².

Таким образом, реформы кадровой подготовки, повышение профессиональных стандартов, усиление правовой составляющей службы и развитие общественных форм участия преобразили деятельность милиции в корне. Она все больше приобретала черты социального института, а не репрессивной структуры, что соответствовало новой политической и правовой парадигме середины XX века. Эти изменения стали фундаментом для дальнейшей модернизации органов внутренних дел в 1960-е годы и значительно повысили их легитимность в глазах населения.

Структура и функции органов внутренних дел в 1960-е годы. Организационная структура Министерства внутренних дел СССР в 1960-е годы представляла собой результат постепенной эволюции, начавшейся в период хрущевской оттепели. Политические реформы середины XX века, направленные на восстановление социалистической законности, отказ от репрессивных методов и профессионализацию правоохранительной системы, определили новые принципы функционирования органов внутренних дел. Если в сталинский период ведомство выполняло широкий спектр задач, включая функции государственной безопасности, то к 1960-м годам оно окончательно приобрело статус специализированного института правопорядка, ориентированного на профилактику, социальную работу и соблюдение правовых норм.

Централизованная структура МВД СССР обеспечивала единообразие политики и управляемость всех уровней системы. Союзное министерство формировало нормативные основы деятельности, определяло стратегию развития и контролировало работу республиканских и областных управлений. При этом министерства внутренних дел союзных республик сохраняли значительную роль в оперативном руководстве, позволяя учитывать региональные особенности. Как отмечал И.П. Попов, структура министерства 1960-х годов отражала переход от чрезвычайной к правовой модели управления внутренними делами¹⁴³.

¹⁴¹ Кузнецов И.Д. Советская милиция: развитие и функции. – Москва, 1979. С. 158.

¹⁴² Дубровский Г.А. История советской милиции. – Москва, 1988. С. 156.

¹⁴³ Попов И.П. Милиция Советского государства. – Москва, 1967. С. 247.

Важным направлением развития стала профессионализация специализированных служб милиции. Уголовный розыск усиливал аналитическую и оперативную составляющие, занимаясь выявлением рецидивной преступности, раскрытием тяжких правонарушений и внедрением новых криминалистических методик. Патрульно-постовая служба на фоне стремительного роста городов превратилась в центральный элемент обеспечения общественного порядка, обеспечивая постоянное патрулирование и оперативное реагирование на обращения граждан.

Государственная автомобильная инспекция получила статус самостоятельной службы, отвечавшей за безопасность дорожного движения, что было вызвано быстрым распространением автомобильного транспорта в конце 1950-х – начале 1960-х годов. Паспортная служба выполняла ключевую функцию контроля за миграцией населения, его регистрацией и соблюдением паспортного режима, что приобретало особое значение в условиях урбанизации и роста трудовой мобильности.

В структуру МВД СССР входили и такие крупные направления, как пожарная охрана и исправительно-трудовые учреждения. Пожарная охрана была интегрирована в систему централизованного управления, что позволило усилить планирование противопожарных мероприятий и подготовку кадров. Исправительно-трудовые учреждения, прошедшие через серьезные преобразования в период десталинизации, начали ориентироваться на воспитательные и социальные задачи, постепенно отходя от модели лагерной экономики. А.М. Самохин указывал, что включение ИТУ в структуру МВД обеспечило управленческую целостность системы наказаний и повысило ее ответственность за соблюдение законности¹⁴⁴.

Не менее важную роль в структуре министерства играли кадровые, административные и финансовые подразделения, обеспечивавшие устойчивость и профессионализацию ведомства. Кадровые управления отвечали за подбор сотрудников, развитие учебных заведений, организацию переподготовки и аттестации. Административные подразделения контролировали исполнение нормативных актов, обеспечивали документооборот, дисциплинарный надзор и управление внутренними процессами. Финансовые службы регулировали распределение бюджетных средств, материально-техническое обеспечение, финансирование социальных программ, строительство объектов ведомственной инфраструктуры. Как писал Г.А. Дубровский, управленческая структура МВД в 1960-е годы приобрела черты современного бюрократического механизма, основанного на планировании, рациональности и функциональной дифференциации¹⁴⁵.

Таким образом, организационная структура МВД СССР в 1960-е годы представляла собой комплексный, функционально дифференцированный механизм, сочетающий централизованное управление с профессиональным развитием служб и системной модернизацией их деятельности. Укрепление уголовного

¹⁴⁴ Самохин А.М. История советской пенитенциарной системы. – Москва, 1983. С. 330.

¹⁴⁵ Дубровский Г.А. История советской милиции. – Москва, 1988. С. 177.

розыска, ППС, ГАИ и паспортной службы, интеграция пожарной охраны и ИТУ, а также развитие административных и кадровых подразделений создали основу для формирования эффективной, правовой и социально ориентированной системы внутренних дел, закрепив тенденции, начавшиеся в период оттепели.

В 1960-е годы функции советской милиции претерпели значительное обновление, отражающее глубокие социально-экономические преобразования страны. Ускоренная урбанизация, рост численности городского населения, изменение структуры трудовых коллективов и появление новых форм социальной мобильности привели к возникновению задач, которые ранее не стояли перед органами внутренних дел в таком масштабе. Милиция, традиционно выполнявшая роль силового механизма охраны порядка, постепенно превращалась в социально-правовой институт, ориентированный на профилактику правонарушений, взаимодействие с населением и комплексную работу в городской среде.

Одним из ключевых факторов трансформации стала урбанизация. Только за 1959–1970 гг. численность жителей городов СССР увеличилась более чем на 30%, что привело к усложнению структуры общественных отношений, увеличению числа межличностных конфликтов и росту бытовой преступности. Плотность населения, расширение городской инфраструктуры и формирование новых жилых массивов требовали постоянного присутствия милиции, регулярного патрулирования и координированной работы служб. По оценке И.П. Попова, урбанизация создала для милиции качественно новые условия, в которых охрана общественного порядка становилась не «эпизодической, а системной задачей»¹⁴⁶.

В этих условиях расширяется сфера выявления, пресечения и профилактики уличных и бытовых правонарушений. На первый план выходят задачи борьбы с хулиганством, мелкими кражами, нарушениями общественного порядка в местах массового пребывания граждан, а также противодействие появлению неформальных группировок молодежи. Значительно возрастает объем работы патрульно-постовой службы, усиливаются требования к оперативности реагирования и профессиональной подготовке сотрудников. В.П. Сергиевский подчеркивал, что массовые формы городской преступности требовали от милиции новых тактических решений и более тесного взаимодействия с населением¹⁴⁷.

Особое место в модернизации функций милиции занимала деятельность участковых инспекторов, чья роль в 1960-е годы существенно расширилась. Участковый становился не только представителем власти, но и посредником между государством и населением. Он обследовал условия жизни неблагополучных семей, контролировал ранее судимых граждан, участвовал в комиссиях по делам несовершеннолетних, организовывал профилактические беседы, присутствовал на собраниях трудовых коллективов. Такая многофункциональность делала участкового ключевой фигурой профилактической системы. И.Д. Кузнецов отмечал: «Участковый инспектор в 1960-е годы стал основным инстру-

¹⁴⁶ Попов И.П. Милиция Советского государства. – Москва, 1967. С. 255.

¹⁴⁷ Сергиевский В.П. Правоохранительная система СССР. – Москва, 1975. С. 234.

ментом профилактики, соединяя в себе функции контролера, воспитателя и общественного организатора»¹⁴⁸.

Рост подростковой преступности, фиксируемый в этот период, требовал разработки новых подходов. Социальные изменения, миграция семей, появление новых форм досуговой активности молодежи и ослабление традиционных запретов привели к тому, что трудовые коллективы и школы уже не могли полностью выполнять воспитательную функцию. Милиция активно включалась в работу комиссий по делам несовершеннолетних, контролировала группы подростков, находящихся в зоне риска, проводила профилактические мероприятия в школах, клубах и дворовых коллективах. В 1960-е годы, как отмечал Н.В. Шевченко, деятельность милиции в области предупреждения подростковой преступности стала одним из главных направлений ее социальной миссии¹⁴⁹.

Не менее значимой была работа милиции с семейно-бытовыми конфликтами. Бурный рост городского населения сопровождался увеличением числа разводов, бытовых ссор, случаев алкоголизма, нарушений общественного порядка в жилищных коллективах. Участковые инспекторы и патрульная служба стали выполнять роль медиаторов в бытовых конфликтах, предотвращая эскалацию насилия, обеспечивая защиту несовершеннолетних и направляя граждан на лечение или профилактические программы. Г.А. Дубровский справедливо отметил, что милиция 1960-х годов все чаще выполняла функции социального арбитра, вмешиваясь в конфликты, которые ранее считались исключительно частным делом¹⁵⁰.

Таким образом, эволюция функций милиции в условиях социально-экономической модернизации 1960-х годов была не просто расширением ее компетенций, но и изменением самой природы милицейской службы. Милиция становилась институтом социальной профилактики, посредником в разрешении бытовых конфликтов, участником воспитательных программ и активным элементом городской жизни. Эти изменения отражали общую тенденцию к гуманизации и профессионализации органов внутренних дел, углубляли взаимодействие милиции с обществом и повышали ее роль в обеспечении стабильности и правопорядка в быстро меняющемся советском обществе.

Оперативно-разыскная деятельность органов внутренних дел в 1960-е годы претерпела существенные изменения, обусловленные общим курсом на модернизацию работы милиции, переходом к правовым принципам охраны общественного порядка и расширением профессиональных стандартов. В отличие от предыдущих десятилетий, когда оперативная работа часто носила чрезвычайный характер, деятельность 1960-х годов ориентировалась на систематическое выявление преступности, аналитическую обработку данных и использование научно-технических методов. Эти преобразования стали важнейшим направле-

¹⁴⁸ Кузнецов И. Д. Советская милиция: развитие и функции. – Москва, 1979. С. 173.

¹⁴⁹ Шевченко Н.В. Преступность и борьба с ней. – Москва, 1973. С. 89.

¹⁵⁰ Дубровский Г.А. История советской милиции. – Москва, 1988. С. 183.

нием профессионализации милиции в условиях растущей урбанизации и усложнения социальной структуры общества.

Одним из наиболее значимых элементов реформ стало усиление роли агентурной сети. Агентурный аппарат, использовавшийся ранее преимущественно для выявления тяжких преступлений и рецидивистов, теперь стал основой профилактики и раннего пресечения противоправных действий. Милиция расширяла агентурную работу в жилых районах, на предприятиях, в рабочих коллективах, что позволяло своевременно фиксировать криминогенные признаки и выявлять формирующиеся группировки. Оперативная деятельность 1960-х годов, по словам И.П. Попова, приобрела системный характер: анализ, учет и агентурные данные стали основой предупреждения преступлений¹⁵¹.

Развитие аналитического аппарата было логическим продолжением этих изменений. В 1960-е годы МВД СССР вводит новые формы статистического учета преступлений, совершенствует криминологические методы анализа, создает специализированные кабинеты криминалистики при управлений внутренних дел. Аналитические подразделения обрабатывали сведения об оперативной обстановке, выявляли тенденции преступности и оценивали эффективность проводимых мер. Н.В. Шевченко подчеркивал, что переход к аналитической модели оперативной работы позволил милиции не только реагировать на преступления, но и прогнозировать их¹⁵².

Значительные изменения коснулись и технического оснащения оперативной работы. В практику уголовного розыска вошли новые средства криминалистической экспертизы, дактилоскопия, фотосъемка, применение трасологических и баллистических методов. В некоторых подразделениях начали использоваться магнитофоны для фиксации показаний, химические реагенты для выявления следов, радиостанции для координации патрулей. Эти изменения свидетельствовали о начале научно-технического этапа в деятельности органов внутренних дел, что было особенно важно в условиях роста мобильности преступников и появления более сложных форм посягательств. И.Д. Кузнецов отмечал: «Техническое оснащение 1960-х годов стало фактором качественного обновления оперативной работы, придав ей признаки профессиональной криминалистической деятельности»¹⁵³.

Не менее важным аспектом совершенствования оперативной работы была координация работы с прокуратурой и судами. Усиление прокурорского надзора, начавшееся в период оттепели, формировало новую культуру юридической ответственности в действиях оперативных сотрудников. Милиция была обязана тщательно оформлять материалы, соблюдать процессуальные нормы, обеспечивать доказательность следственных действий. Взаимодействие с судами становилось более системным: оперативные данные должны были подтверждаться экспертизами, свидетельскими показаниями и другими доказательствами, что способствовало снижению числа судебных ошибок и укреплению принципов

¹⁵¹ Попов И.П. Милиция Советского государства. – Москва, 1967. С. 263.

¹⁵² Шевченко Н.В. Преступность и борьба с ней. – Москва, 1973. С. 112.

¹⁵³ Кузнецов И.Д. Советская милиция: развитие и функции. – Москва, 1979. С. 189.

социалистической законности. В.П. Сергиевский справедливо подчеркивал: «Сотрудничество милиции, прокуратуры и суда в 1960-е годы стало механизмом правовой стабилизации, позволяя устранить произвольность в оперативно-розыскных методах»¹⁵⁴. Особую роль играло взаимодействие МВД с КГБ СССР. В отличие от сталинского периода, когда функции органов безопасности были тесно переплетены с задачами министерства, реформы 1954 года разграничили сферы политической и общеправовой ответственности. Однако в борьбе с государственными преступлениями – шпионажем, диверсиями, распространением антигосударственной информации – милиция продолжала играть вспомогательную роль. Министерство внутренних дел передавало в КГБ материалы, выявленные в ходе оперативно-розыскной деятельности, участвовало в обеспечении мер безопасности на объектах, содействовало в розыске лиц, представлявших угрозу государству. Такое взаимодействие было строго регламентировано и основывалось на четком разделении полномочий.

Таким образом, развитие оперативно-розыскной деятельности в 1960-е годы стало одним из ключевых направлений модернизации работы милиции. Усиление агентурной сети, создание аналитического аппарата, внедрение новых технических средств, укрепление правовых основ следственной деятельности и взаимодействие с прокуратурой и КГБ позволили министерству перейти от мобилизационной модели к профессиональной системе правоприменения. Эти изменения существенно повысили эффективность борьбы с преступностью и заложили фундамент для дальнейшего развития оперативной деятельности в последующие десятилетия.

Административные функции органов внутренних дел в 1960-е годы занимали одно из центральных мест в системе обеспечения общественной безопасности и правопорядка. В условиях социально-экономической модернизации страны, роста городского населения, развития промышленности и транспорта именно административная деятельность становилась основой поддержания устойчивости повседневной жизни. Милиция выполняла широкий спектр задач, связанных с контролем за соблюдением социалистических норм поведения, регистрацией населения, надзором за предприятиями и предупреждением хозяйственных нарушений. В совокупности эти направления формировали важнейший компонент работы МВД, обеспечивая функционирование государства как правового и организованного социального пространства.

Одной из наиболее значимых сфер оставалась паспортно-регистрационная система. В условиях стремительного роста урбанизации государство стремилось обеспечить строгий контроль за миграцией населения, поскольку перемещение трудовых ресурсов напрямую влияло на экономическое развитие, состояние рынка жилья и социальных служб. МВД СССР отвечало за регистрацию граждан, выдачу паспортов, контроль сроков пребывания приезжих, регулирование притока рабочей силы в крупные промышленные центры. И.П. Попов подчеркивал, что паспортная служба милиции 1960-х годов играла

¹⁵⁴ Сергиевский В.П. Правоохранительная система СССР. – Москва, 1975. С. 241.

роль «социального фильтра», позволяя государству регулировать миграционные потоки и предотвращать рост криминогенной нагрузки в городах¹⁵⁵.

Строгость паспортного режима объяснялась задачами поддержания общественного порядка, борьбы с беспризорностью, скрытой преступностью и незаконным заселением. Другим важным направлением являлся контроль за сферой хозяйственных правонарушений и мелкой преступности. Экономические реформы 1960-х годов, расширение торговли, появление кооперативных форм хозяйствования и развитие потребительского сектора влекли за собой рост мелких хищений, обманов покупателей, нарушений правил торговли, спекуляций и других правонарушений, требовавших административного реагирования. Милиция активно взаимодействовала с торговыми инспекциями, органами государственного контроля, выполняла рейды на рынках и в предприятиях потребительской сферы. Н.В. Шевченко отмечал, что в условиях модернизации экономики СССР ответственность милиции за предотвращение мелкой преступности возросла, поскольку именно такие правонарушения формировали социальные настроения и уровень доверия к правоохранительным органам¹⁵⁶.

Неотъемлемой частью административной деятельности являлся надзор за предприятиями, общественными учреждениями и транспортом. Велась работа по обеспечению соблюдения правил противопожарной безопасности, санитарных норм, охраны труда и режима на промышленных объектах. В транспортной сфере, особенно на железной дороге и в городском транспорте, милиция контролировала порядок, предотвращала кражи, обеспечивала безопасность пассажиров. Такие задачи требовали значительной координации между милицией, ведомственными охранными структурами и администрациями предприятий. И.Д. Кузнецов писал, что надзорная деятельность милиции в 1960-е годы превратилась в важнейший инструмент предупреждения правонарушений, поскольку позволяла выявлять криминогенные факторы на ранней стадии¹⁵⁷.

Особую роль в административной системе играли административные комиссии и инспекции. Комиссии при исполкомах городских и сельских советов рассматривали дела о мелких правонарушениях, семейно-бытовых конфликтах, нарушениях общественного порядка, обеспечивая оперативное и воспитательное воздействие без применения уголовных мер. Такое участие общественных и муниципальных структур усиливало профилактическую составляющую работы милиции. В.П. Сергиевский подчеркивал, что административные комиссии стали механизмом социалистической профилактики, снижая нагрузку на милицию и вовлекая в работу по поддержанию порядка местные коллективы и советы¹⁵⁸.

Пожарные, санитарные, технические инспекции также осуществляли контрольные функции в тесном взаимодействии с милицией. Их деятельность позволяла выявлять нарушения, прежде чем они приводили к авариям, пожарам или массовым правонарушениям. Таким образом, административные меры ста-

¹⁵⁵ Попов И.П. Милиция Советского государства. – Москва, 1967. С. 271.

¹⁵⁶ Шевченко Н.В. Преступность и борьба с ней. – Москва, 1973. С. 135.

¹⁵⁷ Кузнецов И.Д. Советская милиция: развитие и функции. – Москва, 1979. С. 195.

¹⁵⁸ Сергиевский В.П. Правоохранительная система СССР. – Москва, 1975. С. 249.

новились основой профилактики, а не лишь реакцией на уже совершенные правонарушения.

В целом административная деятельность органов внутренних дел в 1960-е годы представляла собой системный комплекс мер, обеспечивающих устойчивость общественного порядка, регулирование миграции, защиту предприятия и инфраструктуры, а также профилактику мелких правонарушений. Эти функции стали ключевым элементом правового государства позднесоветского периода и отражали переход органов внутренних дел к многопрофильной модели работы, ориентированной на управление рисками и социальное взаимодействие.

Социально-материальное обеспечение сотрудников милиции в 1950–1960 годы

Период оттепели стал важным этапом не только в реформировании структуры и функций органов внутренних дел, но и в изменении социально-материального положения сотрудников милиции. После длительного времени мобилизационной работы, низких бытовых стандартов и высокой кадровой текучести государство было вынуждено пересмотреть подход к обеспечению работников правоохранительных органов. Это было обусловлено несколькими факторами: повышением общественных ожиданий в отношении милиции, ростом требований к ее профессиональной подготовке, увеличением объема профилактической и социальной работы, а также необходимостью укрепления доверия граждан к органам правопорядка.

Уже в первые годы после смерти И.В. Сталина начались меры по улучшению условий службы. Государство стремилось стабилизировать кадровый состав милиции, сформировать устоявшийся профессиональный корпус и создать условия, при которых служба в органах внутренних дел становилась бы привлекательной и социально гарантированной. В этот период были приняты нормативные акты, направленные на повышение заработной платы, введение надбавок за звание и выслугу лет, а также расширение социальной защиты сотрудников и их семей. Как отмечал И.П. Попов, восстановление авторитета милиции в 1950–1960-е годы было невозможно без повышения социального статуса сотрудников и улучшения их материального положения¹⁵⁹.

Особое внимание уделялось жилищному обеспечению. Острая нехватка жилья, характерная для послевоенного периода, в особенности затрагивала сотрудников милиции, значительная часть которых вынуждена была жить в коммунальных квартирах или ведомственных общежитиях. В 1950–1960-е годы сотрудники органов внутренних дел получили право на первоочередное получение жилья в новых домах, что было закреплено постановлениями Совета Министров СССР. Вслед за этим началось строительство ведомственных жилых домов, расширение жилищных кооперативов, а также предоставление служебных квартир. Это не только повышало престиж службы, но и способствовало закреплению опытных кадров на местах. По словам И.Д. Кузнецова, улучшение

¹⁵⁹ Попов И.П. Милиция Советского государства. – Москва, 1967. С. 283.

жилищных условий сотрудников стало одним из ключевых факторов стабилизации кадрового состава милиции¹⁶⁰.

Значительные усилия предпринимались в сфере медицинского и санаторно-курортного обеспечения. Ведомственные поликлиники МВД СССР, дома отдыха и санатории предоставляли сотрудникам возможность регулярного медицинского обследования и восстановления здоровья. Это было особенно важно в условиях роста нагрузки на милицию, связанной с урбанизацией, борьбой с преступностью и расширением профилактических функций. Медицинское обеспечение сотрудников включало бесплатное лечение, диспансеризацию, санаторные путевки и компенсацию затрат на восстановление после травм, полученных при исполнении служебных обязанностей.

Серьезные изменения претерпела система образования сотрудников органов внутренних дел. В 1950–1960-е годы активно развивались высшие школы милиции, средние специальные учебные заведения, курсы переподготовки и центры повышения квалификации. Государство стремилось сформировать кадровый корпус, способный действовать в условиях правовых норм, владеть криминалистическими методами, работать с населением и выполнять профилактические задачи. Расширение ведомственной системы образования рассматривалось как часть социальной политики: обучение было бесплатным, сотрудникам предоставлялись общежития, повышенные стипендии, возможность карьерного роста. В.П. Сергиевский справедливо указывал, что профессионализация милиции была невозможна без повышения уровня образования ее сотрудников, что требовало комплексной государственной поддержки¹⁶¹.

Важной составляющей социального обеспечения стали меры по укреплению престижа службы. Были пересмотрены нормативы награждения, вводились дополнительные поощрения за высокие показатели в работе, распространялись материальные премии, улучшались условия службы, включая обеспечение формой, оборудованием и средствами связи. Государство стремилось сформировать у сотрудников ощущение принадлежности к профессиональному сообществу с устойчивым социальным статусом, поскольку престиж службы напрямую влиял на уровень доверия населения.

Таким образом, в 1950–1960-е годы социально-материальное обеспечение сотрудников милиции стало одним из центральных направлений реформ органов внутренних дел. Улучшение условий службы, повышение заработной платы, обеспечение жильем, медицинская поддержка, развитие системы образования и укрепление профессионального статуса создали основу для формирования устойчивого кадрового состава. Эти меры не только повысили эффективность работы милиции, но и обеспечили ее преобразование в социально ориентированный институт, играющий важную роль в поддержании порядка и стабильности в модернизирующемся советском обществе.

¹⁶⁰ Кузнецов И.Д. Советская милиция: развитие и функции. – Москва, 1979. С. 202.

¹⁶¹ Сергиевский В.П. Правоохранительная система СССР. – Москва, 1975. С. 257.

ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЯ

1. Какие политико-административные предпосылки обусловили необходимость реформ органов внутренних дел после 1953 года?
2. Почему смерть И.В. Сталина привела к системному пересмотру роли силовых ведомств в государственном управлении?
3. Какие ключевые элементы включало в себя направление «восстановления социалистической законности» в период десталинизации?
4. Каковы основные причины ликвидации МГБ СССР и объединения его с МВД СССР в 1953–1954 гг.?
5. В чем заключалась значимость создания Комитета государственной безопасности (КГБ) при Совете Министров СССР в 1954 году?
6. Как разделение политической и общеправовой функций повлияло на дальнейшее развитие МВД СССР и милиции?
7. Какие меры по гуманизации оперативной и следственной деятельности были введены в результате реформ 1950-х годов?
8. Почему сокращение сети исправительно-трудовых лагерей стало одним из ключевых признаков изменения государственной политики?
9. Как изменилась роль милиции в профилактике правонарушений в условиях оттепели?
10. Какие изменения произошли в кадровой политике МВД СССР в 1950–1960-е годы?
11. Почему повышение уровня правовой подготовки сотрудников стало обязательным элементом профессионализации милиции?
12. В чем проявлялось расширение функций участковых инспекторов в условиях роста урбанизации?
13. Каковы были основные направления совершенствования оперативно-розыскной деятельности в 1960-е годы?
14. Какие административные функции МВД СССР оказали наибольшее влияние на поддержание социалистического общественного порядка?
15. Как социально-материальное обеспечение сотрудников милиции способствовало укреплению их профессиональной идентичности и стабилизации кадрового состава?

Тестовые задания по теме

1. Что стало одной из главных причин необходимости реформы органов внутренних дел после смерти И.В. Сталина?
 - а) полное отсутствие органов внутренних дел в регионах;
 - б) чрезмерная централизация, перегруженность несвойственными задачами и репрессивный характер системы;
 - в) переход к рыночной экономике;
 - г) отмена социалистической законности как принципа.

2. Какой ключевой шаг был предпринят в 1953–1954 гг. в сфере силовых ведомств?

- а) создание единого суперведомства, объединившего МВД СССР и прокуратуру;
- б) ликвидация МГБ СССР, его объединение с МВД СССР, а затем создание самостоятельного КГБ при Совете Министров СССР;
- в) полная передача функций МВД СССР в ведение КГБ;
- г) отмена всех спецслужб как пережитка сталинизма.

3. Какое основное значение имело создание КГБ в 1954 г. для системы органов внутренних дел?

- а) КГБ взял на себя все функции милиции;
- б) это означало восстановление баланса между политической безопасностью и функциями органов правопорядка;
- в) привело к ликвидации МВД как отдельного ведомства;
- г) сосредоточило в КГБ руководство исправительно-трудовой системой.

4. Какой результат имела гуманизация уголовной политики в период оттепели для ГУЛАГа и исправительно-трудовой системы?

- а) увеличение числа лагерей и заключенных;
- б) сохранение прежней модели лагерной экономики;
- в) сокращение лагерной сети, уменьшение числа заключенных более чем вдвое, и ориентация на исправительно-воспитательную функцию;
- г) полная отмена уголовных наказаний.

5. Какое из утверждений лучше всего характеризует новую роль милиции в период оттепели?

- а) преимущественно инструмент политических репрессий;
- б) вспомогательное звено армии;
- в) правовой институт, ориентированный на профилактику, взаимодействие с населением и охрану общественного порядка;
- г) орган, занимающийся только хозяйственными вопросами.

6. Какой важный элемент общественного участия в охране порядка формируется в конце 1950-х гг.?

- а) частные охранные фирмы;
- б) добровольные народные дружины и общественные помощники милиции;
- в) военизированные отряды при предприятиях, подчиненные армии;
- г) коммерческие детективные агентства.

7. Какое направление стало ключевым в профессионализации милиции в 1950–1960-е годы?

- а) сокращение сети учебных заведений и упор на практику без теории;
- б) развитие высших школ милиции, курсов переподготовки и усиление правовой подготовки сотрудников;

- в) передача подготовки кадров в систему Минобороны;
- г) отказ от специального профильного обучения;

8. Что относилось к основным тенденциям оперативно-разыскной деятельности милиции в 1960-е годы?

- а) стихийность и отсутствие учета;
- б) полное отсутствие агентурной работы;
- в) усиление агентурной сети, развитие аналитического аппарата и широкое использование криминалистической техники;
- г) передача всей оперативной работы в ведение КГБ.

9. Какую роль играла паспортная служба милиции в 1960-е годы?

- а) занималась только выдачей загранпаспортов;
- б) была чисто формальным подразделением без реального влияния;
- в) выступала как «социальный фильтр», контролируя миграционные потоки и регистрацию населения в условиях урбанизации;
- г) отвечала только за регистрацию предприятий.

10. Какое из утверждений наиболее точно отражает социально-материальное положение сотрудников милиции в 1950–1960-е годы?

- а) ухудшение условий службы и отказ государства от социальной поддержки;
- б) отсутствие каких-либо изменений по сравнению с военным временем;
- в) улучшение заработной платы, жилищного и медицинского обеспечения, развитие ведомственного образования и повышение престижа службы;
- г) полная коммерциализация службы и переход на самоокупаемость.

РАЗДЕЛ 7.

УКРЕПЛЕНИЕ СИСТЕМЫ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ 1960-Х-1980-Е ГОДЫ

В разделе проводится комплексный историко-правовой анализ эволюции системы органов внутренних дел (ОВД) СССР в период со второй половины 1960-х по 1980-е годы. Данный хронологический отрезок, совпадающий с эпохой развитого социализма и застоя, рассматривается как ключевой этап в формировании организационно-правовых основ советской милиции и внутренних войск. На основе системного подхода исследуются институциональные реформы, включая воссоздание союзно-республиканского МВД, структурную специализацию служб, развитие нормативной базы, эволюцию кадровой политики и системы профессиональной подготовки. Особое внимание уделяется противоречивому характеру деятельности ОВД под руководством Н.А. Щелокова (см. рис. 58), сочетавшей значительные достижения в области материально-технического оснащения, социального обеспечения и централизации управления с нарастанием системных кризисных явлений: бюрократизации, формализации служебной деятельности, роста преступности и падения общественного доверия.



Рисунок 58. Н.А. Щелоков

Методологическую основу исследования составляют принципы историзма, объективности и системности. Используются методы сравнительно-правового, формально-юридического и историко-сравнительного анализа. Научная новизна работы заключается в комплексном рассмотрении организационных и правовых аспектов трансформации ОВД в их диалектической взаимосвязи с социально-политическими процессами советского общества. В заключение формулируются выводы о двойственных итогах развития системы ОВД

к концу 1980-х годов, когда накопленные системные проблемы предопределили необходимость радикальных реформ в постсоветский период.

История органов внутренних дел является неотъемлемой и крайне репрезентативной частью истории государства. Ее изучение позволяет выявить не только специфику функционирования правоохранительной системы, но и глубинные закономерности развития всего государственного аппарата, его сильные и слабые стороны. Период второй половины 1960-х–1980-е годы в истории СССР представляет собой особый интерес для исследователя. С одной стороны, это время относительной социально-политической стабильности, ассоциируемое с концепцией развитого социализма, с другой – эпоха нарастания системных кризисных явлений во всех сферах жизни, получившая в историографии название застоя.

Для системы ОВД это был этап сложной и многогранной трансформации. После непродолжительного периода децентрализации, последовавшего за упразднением союзного МВД в 1960 году, был взят курс на восстановление единой централизованной вертикали власти в сфере охраны правопорядка. В течение последующих двух десятилетий система ОВД подверглась глубоким структурным реформам, была существенно обновлена ее нормативная правовая база, предпринимались масштабные усилия по повышению профессионального уровня личного состава, укреплению материально-технической базы и социального статуса сотрудников.

Однако параллельно с этими позитивными процессами накапливались и негативные тенденции. Бюрократизация управления, формализация служебной деятельности, фальсификация отчетности, морально-нравственная деградация части личного состава, устойчивый рост преступности, особенно в экономической сфере, – все это стало характерными чертами системы ОВД к началу 1980-х годов. Кульминацией кризиса стала масштабная чистка кадров после отставки министра Н.А. Щелокова, которая, однако, не смогла коренным образом изменить ситуацию.

Воссоздание союзно-республиканского МВД и структурные преобразования (1966–1970-е годы)

К середине 1960-х годов стало очевидно, что децентрализованная система органов охраны общественного порядка, сложившаяся после упразднения союзного МВД в 1960 году, не отвечает вызовам времени. Отсутствие единого координационного центра приводило к разному в нормативном регулировании, усложнению межреспубликанского обмена опытом, затруднениям в использовании новейших достижений науки и техники в борьбе с преступностью. Фактически правоохранительная система столкнулась с кризисом управляемости, что в условиях роста социальной мобильности населения и усложнения криминальной ситуации требовало незамедлительного реагирования.

Ответом на эти вызовы стало принятие Указа Президиума Верховного Совета СССР от 26 июля 1966 года «Об образовании союзно-республиканского Министерства охраны общественного порядка СССР». Данный акт ознаменовал собой поворот к рецентрализации правоохранительной системы. Воссозда-

ние союзного министерства было продиктовано объективной необходимостью унификации правового поля, координации усилий республиканских органов, концентрации ресурсов для борьбы с транснациональной и организованной преступностью, а также внедрения единых стандартов подготовки и технического оснащения.

В структуре новообразованного МООП СССР были сформированы ключевые главные управления, заложившие основу для последующей специализации: Главное управление милиции (ГУМ), Главное управление мест заключения, Главное управление внутренних войск и Главное управление пожарной охраны. Это структурное решение позволило сконцентрировать управление основными направлениями деятельности ОВД в рамках единого центра, обеспечив тем самым большую согласованность их работы.

Важным символическим шагом, подчеркивавшим возвращение к традиционной модели сильного централизованного ведомства, стало переименование в ноябре 1968 года МООП СССР в МВД СССР. Соответствующее постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 19 ноября 1968 года не только восстановило историческое название, но и предусмотрело дальнейшие меры по оптимизации организационной структуры и управленческой деятельности.

Существенной реорганизации подверглось низовое звено системы. На базе разрозненных органов милиции были созданы единые отделы (управления) внутренних дел исполнительных комитетов местных Советов. Эти подразделения включили в себя аппараты следствия, госпожнадзора, исправительных работ, что позволило создать комплексные территориальные органы, способные более эффективно реагировать на местные проблемы правопорядка.

Наиболее значительные структурные изменения, направленные на углубление специализации, произошли в феврале 1969 года. Вместо громоздкого и многопрофильного Главного управления милиции был образован ряд самостоятельных управлений: Главное управление уголовного розыска (ГУУР), Управление по борьбе с хищениями социалистической собственности (УБХСС), Управление ГАИ и другие специализированные службы. Аналогичная реорганизация была проведена и на республиканском уровне. Данная мера позволила не только повысить эффективность борьбы с отдельными видами преступлений за счет концентрации усилий и развития узкоспециализированных методик, но и создать единообразную, четко структурированную вертикаль от центра до регионов.

Еще одним важным направлением совершенствования системы управления стало создание штабных подразделений в центральном аппарате МВД СССР. На них возлагались аналитические и организационные функции, что свидетельствовало о стремлении внедрить в управленческую практику элементы научного подхода и стратегического планирования. Расширение сети научных учреждений, таких как ВНИИ МВД СССР, также работало на эту цель.

Существенные изменения претерпела организация предварительного следствия. На основании Указа Президиума Верховного Совета СССР от 6 апреля 1963 года «О предоставлении права производства предварительного следствия органам охраны общественного порядка» в системе МВД СССР начал

формироваться собственный следственный аппарат. К 1970 году следственные подразделения были интегрированы в структуру городских и районных органов внутренних дел, что позволило создать единую ведомственную вертикаль следствия. Это способствовало укреплению процессуальной самостоятельности следователей милиции и повышению качества расследования преступлений, отнесенных к их компетенции.

Таким образом, период конца 1960-х – начала 1970-х годов стал временем масштабной структурной перестройки системы ОВД, направленной на ее централизацию, унификацию и специализацию. Эти реформы заложили организационный фундамент для деятельности советской милиции на последующие два десятилетия.

Нормативное правовое регулирование и развитие организационных основ деятельности милиции в 1970-е годы. Период интенсивного нормотворчества, направленного на систематизацию и развитие правовых основ деятельности органов внутренних дел, пришелся на 1970-е годы. Центральным событием в этой области стало утверждение в 1973 году нового Положения о советской милиции. Этот документ стал основополагающим актом, определившим правовой статус, основные задачи, обязанности и права милиции в условиях развитого социализма. Согласно Положению на милицию возлагались следующие ключевые задачи: *обеспечение общественного порядка; предупреждение и пресечение преступлений и других правонарушений; охрана социалистической собственности, прав и законных интересов граждан, предприятий, организаций и учреждений; своевременное и полное раскрытие преступлений.* Данное определение отражало широкий спектр функций, возложенных на милицию, которая выступала не только как карательный орган, но и как институт, призванный охранять права граждан и социалистическую собственность.

Параллельно с Положением был принят целый комплекс нормативных актов, существенно повлиявших на правовой статус и социальное положение сотрудников:

- введение в 1973 году специальных званий, аналогичных воинским, подчеркивало военизированный характер службы в милиции и способствовало росту ее корпоративной идентичности и престижа;

- утверждение нового текста Присяги (1973 г.) и Положения о прохождении службы (1974 г.), укреплявших морально-этические и дисциплинарные основы службы;

- установление в 1977 году окладов по специальным званиям, упорядочивавшее систему денежного содержания и материального стимулирования сотрудников.

Особое внимание в этот период уделялось совершенствованию идеологической и воспитательной работы с личным составом. В 1974 году вместо Отдела по политико-воспитательной работе было создано Управление по политико-воспитательной работе МВД СССР. Его создание и регламентация деятельности приказом МВД СССР № 344 от 9 декабря 1974 года свидетельствовали о повышении статуса и значимости этого направления. Введение в действие 1 августа 1975 года Руководства по работе с кадрами систематизировало кадровую

работу, установило единые стандарты подбора, обучения и воспитания личного состава, а также регламентировало работу с обращениями граждан.

Важным организационным нововведением, направленным на сближение милиции с населением и усиление профилактической работы, стало создание в июле 1979 года при жилищно-эксплуатационных конторах (ЖЭКах) опорных пунктов милиции. Эти пункты стали центрами воспитательной и профилактической работы в микрорайонах, что позволяло участковым уполномоченным и другим сотрудникам милиции оперативнее реагировать на местные проблемы и работать с населением по месту жительства.

Таким образом, нормативная правовая база 1970-х годов создала относительно целостную и системную основу для деятельности советской милиции, четко определив ее место в государственном механизме, права и обязанности сотрудников, а также организационные принципы функционирования.

Деятельность органов внутренних дел под руководством Н.А. Щелокова (1966–1982): достижения и проблемы. Период руководства Николая Анисимовича Щелокова Министерством охраны общественного порядка (затем МВД) СССР с 1966 по 1982 год является одной из наиболее ярких и противоречивых страниц в истории советских органов внутренних дел. Его деятельность оставила глубокий след в организационной структуре, материально-техническом оснащении и корпоративной культуре ведомства.

С именем Щелокова связаны масштабные усилия по профессионализации и гуманизации милицейской службы. Именно при нем в практику отбора личного состава было введено психолого-психиатрическое тестирование, что было прогрессивным шагом для того времени. Разрабатывались методики реабилитации сотрудников после работы в экстремальных условиях, что свидетельствовало о внимании к человеческому фактору. Активно развивалось ведомственное нормотворчество, внедрялись методы научного управления и специальные технические средства в оперативно-разыскную и следственную практику.

Значительным социальным достижением, инициированным Щелоковым, стала полная паспортизация населения СССР, завершенная к 1974 году. Эта мера ликвидировала архаичное правовое неравенство между городскими и сельскими жителями, упростила административный учет и, безусловно, облегчила работу милиции по установлению личности граждан.

1970-е годы перед ОВД встала новая серьезная угроза – терроризм, в частности захваты воздушных судов. В преддверии XXII Летних Олимпийских игр в Москве в 1980 году министерство предприняло беспрецедентные меры по обеспечению безопасности, включая антитеррористическую подготовку. Именно тогда во Внутренних войсках МВД СССР был создан специальный отряд, ставший прообразом легендарного отряда специального назначения «Витязь». Высокий уровень безопасности на Олимпиаде был отмечен международным сообществом.

Большое внимание Щелоков уделял кадровой политике. В милицию активно привлекались люди по направлениям трудовых коллективов и общественных организаций с более высоким уровнем образования. Была расширена и модернизирована система ведомственного образования: открыта Академия

МВД СССР, ряд высших и средних специальных учебных заведений в различных регионах страны.

По инициативе министра развернулось массовое строительство ведомственного жилья для сотрудников, были введены дополнительные социальные гарантии для милиционеров и их семей. Для повышения престижа службы привлекались известные писатели, художники и кинематографисты, создававшие позитивный образ сотрудника милиции в общественном сознании.

Однако на фоне этих несомненных достижений нарастали и серьезные системные проблемы. Статистика неумолимо свидетельствовала об устойчивом росте преступности с конца 1960-х годов. За период с 1973 по 1982 год общее число регистрируемых преступлений увеличилось почти вдвое. Особую тревогу вызывал рост экономической преступности: хищений социалистической собственности, спекуляции, незаконного производства и оборота алкогольной продукции. Общее число преступлений экономического характера выросло с 1978 по 1988 год на 39%.

Этот рост происходил на фоне усиления административно-командной системы и замедления темпов экономического развития. Фактически милиция, несмотря на все усилия по ее техническому оснащению и структурным преобразованиям, не могла противостоять мощным криминогенным тенденциям, порожденным самим характером социально-экономической системы. Более того, внутри ведомства нарастали такие негативные явления, как бюрократизация, формализация отчетности, а в отдельных случаях – моральное разложение и коррупция среди личного состава. Таким образом, эпоха Щелокова представляла собой сложный сплав впечатляющих достижений и глубинных, системных проблем, которые в конечном итоге и привели к кризису начала 1980-х годов.

Развитие профилактической деятельности и взаимодействие с общественностью. Советская правоохранительная модель традиционно уделяла значительное внимание профилактике правонарушений, рассматривая ее как ключевое направление деятельности. В 1970–1980-е годы эта работа была существенно институционализирована. По инициативе министра Щелокова профилактическая служба была организационно включена в структуру Управления уголовного розыска, где были созданы два специализированных отдела: отдел общей профилактики и отдел индивидуальной профилактики.

Данное структурное решение отражало дифференцированный подход к предупреждению преступности. Отдел общей профилактики занимался стратегическими вопросами: использованием СМИ для формирования правосознания, привлечением общественности и трудовых коллективов к охране правопорядка, разработкой комплексных программ по предупреждению конкретных видов преступлений. Фактически, это была работа с макросоциальными факторами преступности.

Отдел индивидуальной профилактики сосредоточился на тактическом уровне. Он осуществлял методическое руководство деятельностью участковых уполномоченных милиции – ключевых фигур в низовом звене профилактики. Именно этот отдел инициировал создание опорных пунктов милиции при ЖЭКах и курировал организацию индивидуальной воспитательной работы

с лицами, состоявшими на профилактическом учете (вернувшимися из мест лишения свободы, злоупотреблявшими алкоголем, ведущими антиобщественный образ жизни).

Особенностью советской системы профилактики была ее тесная интеграция с партийными и общественными структурами. Координирующую роль в этом процессе играли районные и городские комитеты КПСС. Они утверждали состав общественных центров правопорядка и координационных советов по профилактике, куда входили представители предприятий, учреждений и общественных организаций. Такая модель позволяла мобилизовать значительные ресурсы общества, но одновременно делала милицию зависимой от партийного руководства, подменяя порой профессиональный подход политической целесообразностью.

К началу 1980-х годов в руководстве МВД СССР возобладало мнение, что создание отдельной профилактической службы искусственно сужает рамки этой работы, которая должна быть обязанностью каждого сотрудника. В 1983 году специализированная профилактическая служба была ликвидирована. Однако уже в 1988 году, осознав ошибочность этого шага, ее восстановили в структуре Главного управления охраны общественного порядка. Эта реорганизация свидетельствовала о поиске оптимальной организационной формы для профилактической деятельности, которая, несмотря на все усилия, не могла переломить общую негативную криминогенную тенденцию.

Развитие внутренних войск и взаимодействие с КГБ в 1970–1980-е годы

Период холодной войны и обострение международной напряженности предъявляли повышенные требования к охране стратегически важных объектов и обеспечению внутренней безопасности государства. Это напрямую отразилось на развитии Внутренних войск (ВВ) МВД СССР.

В соответствии с постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 11 января 1978 года «Об усилении охраны искусственных сооружений на Забайкальской и Дальневосточной железных дорогах» в составе ВВ были созданы две специальные дивизии общей численностью 10,4 тыс. человек. Эта мера была напрямую связана с ухудшением отношений с Китаем и необходимостью защиты критической инфраструктуры на восточных рубежах страны.

Реформирование ВВ продолжилось в 1979–1980 годах. Была внедрена зональная (региональная) структура управления войсками, сформирован ряд новых соединений и частей. Войска получили на вооружение новые виды техники, включая бронепоезда и зенитные средства. Значительно расширился спектр выполняемых задач: появились авиационная и водолазная службы, под охрану ВВ были приняты атомные электростанции и объекты Госбанка СССР. Это превращало Внутренние войска из сил, предназначенных в основном для конвоирования и охраны ИТУ, в multifunctional военизированные формирования, способные решать сложные оперативно-тактические задачи.

Особую роль в политической системе СССР играл Комитет государственной безопасности (КГБ) под руководством Ю.В. Андропова (см. рис. 59). Его структура, включавшая управления разведки, контрразведки, погранохраны и знаменитое Пятое управление (по борьбе с идеологической диверсией), делала его мощнейшим инструментом контроля над обществом.



Рисунок 59. Ю.В. Андропов

Взаимодействие МВД СССР и Комитетом госбезопасности было тесным и многоплановым. Оба ведомства координировали действия по обеспечению государственной безопасности, обменивались оперативной информацией. Однако между ними существовало и негласное соперничество за ресурсы и влияние. КГБ, обладая большим политическим весом и элитным статусом, зачастую осуществлял контроль за деятельностью милиции, особенно в сфере борьбы с идеологическими преступлениями и политической оппозицией. После отставки Щелокова именно сотрудники КГБ активно направлялись на руководящие милицмейские должности для «наведения порядка», что свидетельствовало о доверии к ним со стороны высшего партийного руководства и определенном недоверии к кадрам собственно милиции.

Кризисные явления в органах внутренних дел в начале 1980-х годов и смена руководства

К началу 1980-х годов системные проблемы в органах внутренних дел достигли своей кульминации. Неэффективность бюрократической системы, характерная для всего советского государственного аппарата, в министерстве проявилась с особой силой. Несмотря на разветвленную структуру и многочисленный личный состав, эффективность борьбы с преступностью неуклонно снижалась.

Нарастали негативные тенденции, связанные с человеческим фактором. Происходило морально-нравственное разложение части руководителей и рядовых сотрудников, что выражалось в злоупотреблениях служебным положением, коррупции, связях с криминальными элементами, пьянстве. Широкое распространение получила фальсификация статистической отчетности: чтобы создать видимость благополучия, преступления не регистрировались либо переэквалифицировались в менее тяжкие. Это вело к искажению реальной криминогенной картины и дезориентации управленческих решений.

Статистика, даже с учетом приписок, фиксировала устойчивый рост преступности. За десятилетие с 1973 по 1982 год общее число зарегистрированных преступлений увеличилось вдвое, а количество тяжких и насильственных преступлений – на 50%. Экономический застой способствовал росту преступлений в сфере экономики, которые за 1978–1988 годы выросли на 39%. Общественное доверие к милиции, которое так стремился укрепить Щелоков, было серьезно подорвано.

Кризис персонифицировался в фигуре министра. В декабре 1982 года, вскоре после прихода к власти Ю.В. Андропова, Н.А. Щелоков был обвинен в злоупотреблении служебным положением, отстранен от должности, лишен звания и государственных наград (кроме боевых) и исключен из КПСС. Трагическим финалом его карьеры стало самоубийство 13 декабря 1984 года.

Смена руководства повлекла за собой беспрецедентную по своим масштабам чистку кадров. За период с 1983 по 1985 годы из органов внутренних дел были уволены 161 тысяча сотрудников по служебному несоответствию, за нарушения законности и дисциплины. С 1982 по 1986 год были заменены практически все (4 700 человек) начальники городских и районных органов внутренних дел, то есть основного, низового звена управления. Эти меры были призваны радикально обновить кадровый состав и продемонстрировать решимость в борьбе с коррупцией и бесхозяйственностью.

В июле 1983 года в системе МВД СССР были восстановлены политические органы, на которые помимо воспитательных функций была возложена ответственность за подбор, обучение и аттестацию кадров. Для укрепления ОВД «проверенными» кадрами в милицию было направлено 55 тысяч коммунистов по партийным путевкам, а также значительное число сотрудников КГБ.

Однако, как показало время, этих чрезвычайных мер оказалось недостаточно для коренного перелома ситуации. Они носили преимущественно карательно-запретительный характер и не затрагивали глубинных, системных причин кризиса: экономического застоя, деформации общественных отношений, бюрократизации государственного аппарата. Январский Пленум ЦК КПСС 1987 года вынужден был признать, что нарушения в кадровой работе Министерства внутренних дел в предыдущие годы нанесли значительный ущерб и способствовали разложению части личного состава. К концу 1980-х годов органы внутренних дел, как и вся страна, стояли на пороге кардинальных реформ.

Развитие системы подготовки кадров для органов внутренних дел

Система ведомственного образования в МВД СССР в рассматриваемый период развивалась противоречиво, демонстрируя как значительные количественные успехи, так и серьезные качественные проблемы.

На начальном этапе, в 1959 году, система включала 38 учебных заведений: Высшую школу, 24 школы милиции, 6 специальных средних школ для подготовки сотрудников ИТУ и 6 военно-учебных заведений. Ежегодный выпуск составлял около 2 500 специалистов, и еще около 1 500 человек с юридическим образованием поступали в органы по межведомственному распределению. Этих темпов было явно недостаточно для обеспечения потребностей милиции в квалифицированных кадрах.

Образовательный уровень сотрудников оставался критически низким. На коллегии МВД СССР в июле 1960 года отмечалось, что треть работников дознания и начальников горрайотделов милиции не имела даже полного среднего образования. Данные по Вологодской области за 1962 год, например, показывали, что без среднего образования работали 12% сотрудников уголовного розыска, 15,3% – БХСС, 7,2% – дознания и 67,8% – участковых уполномоченных. Эта ситуация была прямым следствием кадровой политики, основанной на партийно-комсомольских мобилизациях и «выдвиженчестве», когда на службу приходили люди без профильного образования, но с «правильной» социально-политической анкетой.

Положительные сдвиги наметились со второй половины 1960-х годов. Темпы роста числа сотрудников с образованием опережали общесоюзные показатели. За период с 1959 по 1970 год в РСФСР число граждан с высшим и полным средним образованием на 1 000 занятых увеличилось в 1,86 раза, а среди личного состава милиции – в 2,28 раза. Если учитывать только лиц со средним образованием, то соотношение было 2,35 и 9,2 раза соответственно. Это свидетельствовало о целенаправленной работе по повышению образовательного ценза.

На стабилизацию кадров положительно повлияли меры по улучшению материального положения сотрудников, предпринятые в 1970, 1973, 1977, 1978 годах. Развивалась и сеть ведомственных учебных заведений, которые все больше ориентировались на подготовку специалистов с высшим образованием.

Однако наиболее острой проблемой, приводившей к высокой текучести кадров, оставалась жилищная проблема. Во многих регионах отсутствие собственного жилья было главной причиной увольнения сотрудников. Отрицательно сказывалась и неурегулированность многих вопросов социальной и правовой защиты милиционеров.

Кадровая работа продолжала страдать формализмом. Упор делался на количественные показатели и «хороший отчет», а старые методы партийных мобилизаций и выдвиженчества сохранялись. В результате, несмотря на рост числа дипломов, качество подготовки, профессиональная этика и преданность службе зачастую оставались на низком уровне, что являлось одной из предпосылок кризиса 1980-х годов.

Вывод. Проведенный историко-правовой анализ позволяет сделать вывод о том, что период второй половины 1960-х – 1980-х годов стал для системы органов внутренних дел СССР временем сложных и противоречивых трансформаций. С одной стороны, это была эпоха институционального укрепления, организационной консолидации и нормативного правового оформления, с другой – время накопления глубоких системных дисфункций, которые в конечном итоге привели к кризису легитимности всей правоохранительной системы.

К бесспорным достижениям этого периода можно отнести:

1. Создание единой, централизованной и строго иерархичной системы управления ОВД – от союзного центра до районного звена, что позволило унифицировать правоприменительную практику и координировать усилия.

2. Глубокую структурную специализацию основных служб милиции (уголовный розыск, БХСС, ГАИ и др.), повысившую их профессиональный уровень и оперативные возможности.

3. Существенное развитие нормативной правовой базы, четко определившей статус, задачи, права и обязанности советской милиции (положение 1973 г., регламентация службы и др.).

4. Построение разветвленной системы ведомственного образования, способствовавшей постепенному повышению образовательного уровня личного состава.

5. Значительное укрепление материально-технической базы и улучшение социального положения сотрудников при министре Щелокове (жилье, денежное содержание, социальные гарантии).

Однако параллельно с этим нарастал комплекс кризисных явлений:

1. Устойчивый рост преступности, особенно в экономической сфере, который не удавалось переломить ни оперативными мерами, ни профилактикой, что свидетельствовало о неспособности системы адекватно реагировать на вызовы времени.

2. Морально-нравственная деградация части личного состава, распространение коррупции, злоупотреблений служебным положением, сращивание с теневой экономикой.

3. Всепроникающая бюрократизация и формализация служебной деятельности, массовая фальсификация отчетности, создававшая искаженную картину эффективности работы ОВД.

4. Постепенная утрата доверия населения к милиции, подорванная как общим падением авторитета власти, так и конкретными фактами произвола и бездействия.

5. Неэффективность кадровой политики, основанной на партийных мобилизациях и количественных показателях, а не на профессиональных качествах и компетенциях.

К концу 1980-х годов органы внутренних дел подошли в состоянии глубокого системного кризиса, являвшегося отражением общего кризиса советской государственности. Накопленные проблемы – от низкого профессионального уровня до коррупции и утраты общественного доверия – оказались чрезвычайно устойчивыми. Они не были преодолены ни кадровыми чистками начала

1980-х, ни частичными реорганизациями. Этот груз системных проблем в значительной степени предопределил те сложности, с которыми столкнулась правоохранительная система новой России в 1990-е годы в процессе своего реформирования. Опыт данного периода наглядно демонстрирует, что организационное единство и централизация, будучи важными факторами эффективности, сами по себе не являются панацеей, а без подлинной независимости от политической конъюнктуры, без опоры на закон и высокий профессиональный стандарт правоохранительная система неизбежно воспроизводит в себе болезни всего государственного организма.

ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЯ

1. Оцените причины и последствия воссоздания союзно-республиканского Министерства охраны общественного порядка (МООП СССР) в 1966 году. Какие структурные подразделения были образованы в его составе, и как это повлияло на координацию деятельности правоохранительных органов в стране?

2. Проанализируйте ключевые структурные реформы в системе МВД СССР в конце 1960-х годов. Почему вместо Главного управления милиции (ГУМ) был создан ряд самостоятельных управлений (ГУУР, УБХСС и др.) и как это отразилось на специализации и эффективности основных служб милиции?

3. Охарактеризуйте основные положения и значение Положения о советской милиции 1973 года. Как этот нормативный акт определил правовой статус, задачи и функции милиции в период развитого социализма?

4. В чем заключались основные достижения и противоречия в деятельности МВД СССР под руководством Н.А. Щелокова? Оцените его вклад в развитие социальной сферы, материально-технической базы и кадровой политики ведомства на фоне общей тенденции роста преступности.

5. Раскройте систему и основные направления профилактической деятельности органов внутренних дел в 1970-е годы. Как была организована работа отделов общей и индивидуальной профилактики, и какую роль в этом процессе играли партийные органы и общественность?

6. Проанализируйте причины и масштабы кризисных явлений в органах внутренних дел в начале 1980-х годов. Какие факторы способствовали морально-нравственному разложению части личного состава, фальсификации отчетности и утрате доверия населения?

7. Назовите основные направления развития и реформирования внутренних войск МВД СССР в 1970–1980-е годы. Как изменение международной обстановки и задач по охране общественного порядка влияло на их структуру, оснащение и виды деятельности?

8. Оцените состояние и основные проблемы системы подготовки кадров для органов внутренних дел в рассматриваемый период. С какими качественными проблемами (жилье, зарплата, текучесть), несмотря на количественный рост числа учебных заведений, продолжала сталкиваться кадровая политика МВД?

9. В чем заключались причины и каковы были последствия масштабной чистки кадров МВД после отставки Н.А. Щелокова? Насколько эффективными оказались меры по замене руководящего состава и направлению в органы сотрудников КГБ и партийного актива для преодоления кризиса?

10. Подведите итоги развития системы органов внутренних дел за период с середины 1960-х по середину 1980-х годов. Какие системные проблемы, накопленные в этот период, оказались наиболее устойчивыми, и в какой степени они предопределили необходимость глубоких реформ в последующую эпоху?

Тестовые задания по теме

1. Какова была главная причина курса на воссоздание союзно-республиканского органа охраны общественного порядка в середине 1960-х гг.?

а) стремление полностью передать функции ОВД в ведение местных Советов;

б) кризис управляемости и отсутствие единого координационного центра, разноречивость в нормативном регулировании и усложнение борьбы с преступностью;

в) желание сократить численность милиции и внутренних войск;

г) переход к рыночной экономике и приватизации.

2. Какой акт ознаменовал переход к рецентрализации системы ОВД в 1966 г.?

а) постановление ЦК КПСС от 19 ноября 1968 г. о переименовании МООП в МВД СССР;

б) Указ Президиума ВС СССР от 6 апреля 1963 г. «О предоставлении права производства предварительного следствия органам охраны общественного порядка»;

в) Указ Президиума ВС СССР от 26 июля 1966 г. «Об образовании союзно-республиканского Министерства охраны общественного порядка СССР»;

г) Конституция СССР 1977 г.

3. Какое значение имело переименование МООП СССР в МВД СССР в 1968 г.?

а) было чисто формальным и не сопровождалось организационными изменениями;

б) подчеркнуло возврат к модели сильного централизованного ведомства и сопровождалось дальнейшей оптимизацией структуры;

в) означало передачу милиции в ведение прокуратуры;

г) фактически ликвидировало республиканские органы внутренних дел.

4. Какое из перечисленных структурных решений конца 1960-х гг. было направлено на углубление специализации милиции?

а) создание единого Главного управления милиции, сохранившего все функции;

- б) ликвидация УБХСС и передача его функций в прокуратуру;
- в) разделение ГУМ на специализированные управления (ГУУР, УБХСС, Управление ГАИ и др.) и проведение аналогичной реорганизации в республиках;
- г) передача уголовного розыска в систему КГБ.

5. Какой документ 1973 г. стал базовым для правового статуса и задач советской милиции в 1970-е годы?

- а) Положение о советской милиции;
- б) Устав постовой и патрульной службы милиции;
- в) Руководство по работе с кадрами;
- г) новый Уголовный кодекс СССР.

6. Какое из достижений периода руководства Н.А. Щелокова относится к сфере общегосударственной политики, но существенно повлияло на работу милиции?

- а) полная отмена паспортной системы;
- б) полная паспортизация населения СССР к 1974 г., ликвидировавшая различия между городом и деревней;
- в) передача паспортной службы в ведение КГБ;
- г) введение загранпаспортов для всех граждан.

7. Что характеризует противоречивость эпохи Щелокова в деятельности органов внутренних дел?

- а) высокая эффективность борьбы с преступностью при почти полном отсутствии внутренних проблем;
- б) одновременное укрепление материально-технической базы, профессионализации и социального статуса при росте преступности, бюрократизации, фальсификации отчетности и коррупции;
- в) полная деструкция системы ОВД без каких-либо положительных изменений.
- г) отказ от профилактики и взаимодействия с общественностью.

8. Какова была одна из целей создания специализированной профилактической службы в структуре уголовного розыска?

- а) полностью заменить участковых уполномоченных автоматизированными системами;
- б) отделить профилактику от работы милиции;
- в) систематизировать общую и индивидуальную профилактику, усилить методическое руководство участковыми и опорными пунктами милиции;
- г) свести профилактику только к пропаганде через СМИ.

9. Какой шаг стал реакцией на кадровый и моральный кризис в ОВД после отставки Н.А. Щелокова?

- а) сокращение численности сотрудников на 10–15 тыс. человек;
- б) беспрецедентная чистка кадров: увольнение свыше 160 тыс. сотрудников и замена практически всех начальников горрайотделов;
- в) полная ликвидация МВД СССР;
- г) передача всех функций милиции в военную полицию.

10. Как можно в целом охарактеризовать итоги развития системы органов внутренних дел ко второй половине 1980-х годов?

- а) полностью успешная модель, не требовавшая реформ;
- б) система, достигшая устойчивого снижения преступности и полного доверия общества;
- в) двойственный результат: значительное укрепление организационно-правовой и материальной базы при накоплении системных проблем (бюрократизация, рост преступности, падение доверия), предопределивших необходимость радикальных реформ в постсоветский период;
- г) полный распад системы ОВД к 1980 г.

РАЗДЕЛ 8.

ОРГАНЫ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ: ОТ МИЛИЦИИ К ПОЛИЦИИ

История органов внутренних дел неотделима от истории государства, чьи интересы они призваны защищать. Конец XX – начало XXI века стали для России периодом фундаментальных изменений, которые не могли не затронуть одну из ключевых структур исполнительной власти – Министерство внутренних дел. Распад Советского Союза, становление новой российской государственности, переход к рыночной экономике, обострение криминогенной обстановки – все это предъявляло к правоохранительной системе беспрецедентные требования адекватного и зачастую незамедлительного ответа.

Настоящий раздел посвящен комплексному анализу становления, развития и реформирования системы органов внутренних дел Российской Федерации в период с конца 1980-х годов по настоящее время. В контексте радикальных социально-экономических и политических трансформаций, сопровождавших распад СССР и формирование новой российской государственности, исследуются организационно-правовые основы деятельности МВД России. Особое внимание уделяется ключевым этапам структурных изменений центрального аппарата и территориальных органов, эволюции законодательной базы, реформе уголовно-исполнительной системы, а также борьбе с организованной преступностью и коррупцией. Центральное место в разделе занимает анализ предпосылок, хода и итогов масштабной реформы 2011 года, результатом которой стала замена милиции на полицию. На основе широкого круга источников, включая законодательные акты, ведомственные приказы и научные публикации, раскрываются проблемы кадрового обеспечения, материально-технического оснащения и социальных гарантий сотрудников, а также перспективы дальнейшего совершенствования правоохранительной системы в условиях построения правового государства и гражданского общества.

Становление системы МВД России в условиях трансформации государственности (конец 1980-х – 1991 гг.)

Отправной точкой новейшей истории органов внутренних дел России можно считать октябрь 1989 года, когда после длительного перерыва в Российской Федерации было воссоздано республиканское министерство внутренних дел. Этот шаг стал реакцией на начавшиеся процессы суверенизации в рамках СССР. В декабре того же года постановлениями Союзного и Российского советов министров были внесены соответствующие изменения в структуру центрального аппарата МВД СССР и утверждены структура и штаты центрального аппарата МВД РСФСР¹⁶².

¹⁶² Лысенко В.А., Рязанова Н.А., Крамской И.С. Соотношение правомерности и законности в деятельности сотрудников органов внутренних дел // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2015. № 1 (32). С. 14–19.

Ключевым событием, определившим дальнейшую судьбу всей государственной системы, включая ОВД, стал распад Советского Союза в декабре 1991 года. После денонсации Договора об образовании СССР все органы, учреждения и организации союзного МВД, находившиеся на территории РСФСР, перешли под юрисдикцию России с включением их в систему МВД РСФСР¹⁶³. Таким образом, российское министерство унаследовало обширную, но во многом дезорганизованную материально-техническую базу и кадровый состав.

Организационно-правовое становление системы МВД России проходило в чрезвычайно сложных условиях. Страну захлестнула волна преступности: резко возросло количество тяжких и особо тяжких преступлений, совершаемых с применением огнестрельного оружия и взрывчатых веществ, увеличилось число убийств, разбойных нападений и грабежей. Организованная преступность приобрела межрегиональный и международный характер, превратившись в комплексную общегосударственную проблему.

Система ОВД столкнулась с рядом внутренних вызовов. Ненадлежащий уровень заработной платы, крайне неудовлетворительное материально-техническое обеспечение, отсутствие полноценной правовой базы, адекватной новым реалиям – все это привело к массовому оттоку высококвалифицированных кадров. В этот период была предпринята кратковременная и в итоге неудачная попытка объединения органов внутренних дел и государственной безопасности. Указ Президента РСФСР от 19 декабря 1991 года «Об образовании Министерства безопасности и внутренних дел РСФСР» был признан Конституционным Судом не соответствующим Основному Закону и уже 15 января 1992 года утратил силу. Этот эпизод свидетельствовал о поиске властью оптимальной модели управления силовым блоком в переходный период.

Структурная эволюция и основные направления деятельности МВД России в 1990-е годы. 1990-е годы стали временем постоянного реформирования и поиска оптимальной организационной структуры МВД России. Практически ежегодно вносились существенные изменения как в центральный аппарат, так и в органы на местах¹⁶⁴.

К 1995 году структура центрального аппарата МВД России была установлена в следующем составе: министр и его аппарат, Главный штаб, Главное управление командующего внутренними войсками, управления собственной безопасности, информации и общественных связей, а также ряд главных управлений, отвечавших за ключевые направления деятельности: уголовный розыск (ГУУР), борьбу с организованной преступностью (ГУОП), экономические преступления (ГУЭП), обеспечение общественного порядка (ГУООП), Государственную автомобильную инспекцию (ГУ ГАИ) и другие¹⁶⁵.

¹⁶³ Лысенко В.А., Рязанова Н.А. Становление Новооскольской уездной милиции: организационно-правовые основы // Черные дыры в Российском законодательстве. 2017. № 5. С. 5–7.

¹⁶⁴ Лысенко В.А., Рязанова Н.А., Воробьев С.Е. Основные вехи становления Белгородской милиции // История Юго-Западного государственного университета. Серия: История и право. 2018. Т. 8. № 3 (28). С. 250–256.

¹⁶⁵ История правоохранительных органов России: хрестоматия / сост.: Н.И. Свечников, В.Н. Колемасов, А.А. Грачев; под общ. ред. В.В. Гошуляка. – Пенза: ПГУ, 2018. С. 238.

Важнейшим направлением деятельности МВД России в этот период стала борьба с организованной преступностью и коррупцией. В апреле 1992 года приказом МВД России было создано Главное управление по борьбе с организованной преступностью (ГУОП), на которое возлагалась ответственность за обеспечение единой стратегии органов внутренних дел по разоблачению коррумпированных лиц и пресечению коррупции в системе госслужбы. Сотрудникам ГУОП предоставлялись широкие полномочия, включая право доступа к любым документам и создание соответствующих банков данных.

Дальнейшее развитие аппаратов по борьбе с организованной преступностью связано с приказом МВД России от 18 июня 1992 года, утвердившим Положение о специальных подразделениях по борьбе с организованной преступностью. Согласно данному Положению на эти органы возлагались задачи по сбору и анализу сведений о коррумпированных лицах и организованных группах, оперативному проникновению в их структуры, выявлению и пресечению деятельности устойчивых преступных формирований. Указом Президента России от 8 октября 1992 года «О мерах по защите прав граждан, охране правопорядка и усилению борьбы с преступностью» подразделения ГУОП были усилены отрядами быстрого реагирования, а его начальник по должности стал первым заместителем министра внутренних дел.

К концу 1995 года в МВД России была создана автономная оперативно-разыскная система в лице ГУОП и его региональных управлений. Однако четкого разграничения компетенции между различными оперативными аппаратами (уголовного розыска, по борьбе с экономическими преступлениями, ГУОП) достичь не удалось, что порождало дублирование функций и межведомственные трения¹⁶⁶.

В середине 1990-х годов была предпринята попытка системного реформирования органов внутренних дел. В 1996 году приказом МВД России № 145 была утверждена Концепция развития органов внутренних дел и внутренних войск МВД России. Главной целью развития провозглашалось приведение ее в состояние, позволяющее обеспечить надежную защиту личности, общества и государства от преступных посягательств. Реализация Концепции планировалась в три этапа: до конца 1996 года, до 2000 года и до 2005 года. Среди задач назывались повышение эффективности управления, создание полноценной правовой базы, улучшение работы с кадрами, укрепление международных связей и доведение до нормативного уровня финансового и материально-технического обеспечения¹⁶⁷.

Важным шагом в законодательном оформлении статуса МВД России стал Указ Президента Российской Федерации от 18 июля 1996 года № 1039 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации». Этим актом, действовавшим с изменениями до 2004 года, закреплялось,

¹⁶⁶ Буняева К.В., Богмацера Э.В., Лысенко В.А. История правовых основ органов внутренних дел: учебное пособие. – Белгород: Бел ЮИ МВД России, 2009. С. 108.

¹⁶⁷ История органов внутренних дел (к 300-летию российской полиции): практикум / Н.А. Рязанова, В.А. Лысенко. – Белгород: Бел ЮИ МВД России имени И.Д. Путилина, 2018. С. 56.

что МВД России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственное управление в сфере защиты прав и свобод человека, охраны правопорядка и обеспечения общественной безопасности. Министерство было подчинено непосредственно Президенту Российской Федерации по вопросам, отнесенным к его компетенции Конституцией, а также Правительству Российской Федерации.

Параллельно с реформой самой полицейской системы шло реформирование уголовно-исполнительной системы (УИС). В июне 1992 года был принят закон, внесший изменения в исправительно-трудовое законодательство и гарантировавший осужденным свободу совести, право на личную безопасность, а работающим – право на отпуск и зачет времени работы в трудовой стаж¹⁶⁸. Важным шагом стало принятие в июле 1993 года Закона Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы», определившего основы деятельности единой уголовно-исполнительной системы. Однако впоследствии Указом Президента Российской Федерации от 8 октября 1997 года № 1100, начался процесс передачи УИС из ведения МВД России в подчинение Министерства юстиции, что было окончательно завершено созданием Главного управления исполнения наказаний (ГУИН МЮ).

Законодательное закрепление основ организации и функционирования ОВД в 1990-е годы. Правовая база, доставшаяся российской милиции в наследство от советского периода, к концу 1980-х годов во многом не отвечала потребностям формирования правового демократического государства. Она характеризовалась преобладанием подзаконных, в том числе ведомственных, актов (к началу 1990 г. действовало более 4 тысяч нормативных актов МВД СССР), идеологизированностью, слабой структурированностью, наличием противоречий и грифов секретности на документах, непосредственно затрагивавших права граждан.

Коренной перелом в этой сфере связан с принятием 18 апреля 1991 года Закона РСФСР № 1026-1 «О милиции». Этот закон стал основополагающим актом, определившим понятие, задачи, структуру, принципы деятельности и правовые основы применения мер принуждения сотрудниками милиции. Согласно статье 1 милиция определялась как система государственных органов исполнительной власти, призванных защищать жизнь, здоровье, права и свободы граждан, собственность, интересы общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств. К ее задачам относились: обеспечение личной безопасности граждан; предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений; раскрытие преступлений; охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности; оказание помощи гражданам и организациям в осуществлении их законных прав.

¹⁶⁸ Лысенко В.А. К вопросу о совершенствовании правового регулирования внутренних дел: сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 25-летию Конституции России, 31 октября 2018 г. – Белгород: Бел ЮИ МВД России имени И.Д. Путилина, 2019. С. 45–49.

Закон закрепил разделение милиции на два основных структурных компонента:

- *криминальную милицию*, задачами которой были предупреждение, пресечение и раскрытие преступлений по делам, требующим предварительного следствия, а также розыск лиц. Ее сотрудники назначались и освобождались от должности федеральным министром;

- *милицию общественной безопасности (МОБ)*, решавшую задачи обеспечения личной безопасности, охраны общественного порядка, предупреждения и пресечения преступлений и административных правонарушений, раскрытия преступлений, не требующих предварительного следствия. МОБ находилась в двойном подчинении – у МВД России и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, которые участвовали в ее финансировании.

Указом Президента Российской Федерации от 12 февраля 1993 года № 209 было утверждено Положение о милиции общественной безопасности, детализировавшее ее состав. В него вошли дежурные части, служба участковых инспекторов, изоляторы временного содержания, подразделения патрульно-постовой службы (включая ОМОН), ГИБДД, подразделения лицензионно-разрешительной работы, по делам несовершеннолетних и другие.

Закон «О милиции» детально регламентировал обязанности и права милиции. Более 30 обязанностей, закрепленных в статье 10, можно было свести к нескольким группам: обеспечение безопасности личности; предупреждение и пресечение преступлений; выявление и раскрытие преступлений; охрана общественного порядка; защита собственности; оказание помощи физическим и юридическим лицам. Статья 11 наделяла милицию широким кругом прав, включая право проверки документов, доставления граждан, административного задержания, производства уголовно-процессуальных действий, вхождения в жилые и иные помещения, применения физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия.

Еще одним ключевым законодательным актом этого периода стал Закон Российской Федерации от 24 сентября 1992 года «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации». Закон определил правовые основы деятельности внутренних войск, их задачи, к которым относятся: содействие ОВД в охране общественного порядка и обеспечении чрезвычайного положения; охрана важных государственных объектов и специальных грузов; охрана исправительных учреждений и конвоирование осужденных. Закон подтвердил место внутренних войск как одного из звеньев правоохранительной системы государства.

Таким образом, в 1990-е годы была создана законодательная база, впервые на уровне закона регулировавшая деятельность органов внутренних дел и внутренних войск. Однако, как показала практика, сами по себе законы не смогли кардинально изменить ситуацию в условиях системного кризиса, охватившего страну и ее правоохранительную систему.

Административные реформы и структурные изменения в МВД России в 2000-е годы

Начало 2000-х годов ознаменовалось новым витком административных преобразований в системе государственной власти, которые напрямую затронули и МВД России. Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 года № 849 был создан институт полномочных представителей Президента в федеральных округах. В соответствии с этим стала выстраиваться и новая территориальная структура правоохранительных органов.

Указом Президента Российской Федерации от 4 июня 2001 года № 644 «О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации» были созданы управления МВД России по федеральным округам. Их основными задачами стали: координация, контроль и анализ деятельности ОВД в округах; организация борьбы с организованной преступностью межрегионального характера; выявление и пресечение межрегиональных налоговых и экономических преступлений; взаимодействие с полномочными представителями Президента. Это решение было направлено на укрепление вертикали власти и повышение эффективности управления в борьбе с трансрегиональной преступностью.

Следующее существенное изменение структуры МВД России произошло в 2004 году с принятием Указа Президента Российской Федерации от 19 июля № 927, утвердившего новое Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации. Структура центрального аппарата, согласно приказу МВД России от 10 ноября 2004 года № 730, стала выглядеть следующим образом: вместо многочисленных главных управлений и управлений были созданы 15 департаментов (административный, кадрового обеспечения, обеспечения безопасности дорожного движения, охраны общественного порядка, уголовного розыска, экономической безопасности, собственной безопасности и др.), а также Следственный комитет при МВД России и Главное командование внутренних войск. Данная реорганизация была направлена на ликвидацию дублирующих функций, унификацию структуры и приведение ее в соответствие с новыми административными принципами организации федеральных органов исполнительной власти.

В этот период продолжался процесс перераспределения функций между различными ведомствами. Из состава МВД России были окончательно выведены уголовно-исполнительная система (передана Минюсту) и Государственная противопожарная служба (передана в МЧС). В то же время в 2003 году в состав МВД России вошла Федеральная служба налоговой полиции (ФСНП России), на базе которой был создан Департамент экономической безопасности. Однако вскоре из структуры министерства был выведен Государственный комитет по противодействию незаконному обороту наркотиков (ГКН), преобразованный в самостоятельную Федеральную службу по контролю за оборотом наркотиков (ФСКН России). Эти изменения свидетельствовали о непрекращающемся поиске оптимальной модели распределения полномочий в правоохранительной сфере.

Таким образом, на протяжении 2000-х годов структура МВД России продолжала видоизменяться, реагируя на вызовы времени и задачи, поставленные политическим руководством страны. Однако, несмотря на эти преобразования, системные проблемы – кадровые, финансовые, материально-технические, а главное, проблемы доверия со стороны общества – оставались нерешенными.

Предпосылки и проведение реформы МВД в 2011 году: замена милиции на полицию

К концу 2000-х годов стало очевидно, что частичные реформы и структурные перестройки не способны коренным образом изменить ситуацию в органах внутренних дел. Накопившееся недовольство населения деятельностью милиции, ряд резонансных преступлений, совершенных сотрудниками ОВД с использованием служебного положения и табельного оружия, привели к глубокому кризису доверия к этому институту власти. Само слово «милиция» приобрело в общественном сознании устойчивый негативный оттенок.

Ответом на этот системный кризис стала инициатива Президента Российской Федерации Д.А. Медведева по проведению кардинальной реформы. 24 декабря 2009 года был издан Указ № 1461 «О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации», в котором констатировалось, что существующая структура, организация деятельности, кадровое и материально-техническое обеспечение милиции не отвечают современным требованиям и нуждаются в модернизации. Ключевым элементом реформы стала разработка нового закона, заменяющего Закон РСФСР «О милиции». В начале 2010 года по поручению Президента был разработан проект федерального закона «О полиции». Важной отличительной чертой процесса его подготовки стала беспрецедентная публичность.

Федеральный закон «О полиции» был принят Государственной Думой 28 января 2011 года, одобрен Советом Федерации 2 февраля и подписан Президентом Д.А. Медведевым 7 февраля 2011 года. С 1 марта 2011 года он вступил в силу, и милиция официально была переименована в полицию.

Новый закон содержал ряд принципиальных новелл:

1. Изменение названия и философии органа. Возвращение к историческому названию «полиция» подчеркивало ее профессиональный, а не «народный» (как термин «милиция») характер. Статья 1 закона провозглашала: «полиция незамедлительно приходит на помощь каждому, кто нуждается в ее защите от преступных и иных противоправных посягательств».

2. Закрепление принципов деятельности. Впервые на законодательном уровне были четко прописаны основные принципы деятельности полиции: соблюдение и уважение прав и свобод человека и гражданина, законность, беспристрастность, открытость и публичность, общественное доверие и поддержка граждан, взаимодействие и сотрудничество (глава 2 Закона).

3. Уточнение направлений деятельности. Помимо традиционных задач в число основных направлений деятельности полиции были включены: контроль за оборотом оружия, за частной детективной и охранной деятельностью;

охрана имущества на договорной основе; государственная защита потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства; экспертно-криминалистическая деятельность (статья 2).

4. Четкая регламентация прав и обязанностей. Закон более детально, по сравнению с предыдущим, разграничил обязанности и права полиции как института и сотрудника полиции как лица. Были уточнены и ограничены полномочия, например в части вхождения в жилые помещения против воли проживающих.

5. Ужесточение требований к сотрудникам. Были установлены более строгие критерии отбора на службу, включая психологическое тестирование, медицинское обследование и испытательный срок. Закон предусматривал обязательную профессиональную подготовку и переподготовку.

6. Закрепление контроля и надзора за деятельностью полиции. Закон ввел положения о ведомственном и общественном контроле за действиями полиции.

Для практической реализации реформы 1 марта 2011 года Президентом Российской Федерации был подписан Указ № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации», утвердивший новое Положение об МВД России и его структуру. Новая структура центрального аппарата включала в себя главные управления (например, Главное управление уголовного розыска, Главное управление экономической безопасности и противодействия коррупции, Главное управление по противодействию экстремизму), департаменты (например, Департамент государственной службы и кадров, Договорно-правовой департамент) и управления (например, Управление по взаимодействию с институтами гражданского общества и СМИ).

Основными задачами МВД России, согласно новому Положению, стали:

1. Разработка и реализация государственной политики в сфере внутренних дел и миграции.
2. Нормативное правовое регулирование в сфере внутренних дел.
3. Обеспечение защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан, противодействие преступности, охрана общественного порядка и собственности, обеспечение общественной безопасности.
4. Управление органами внутренних дел и внутренними войсками.
5. Обеспечение социальной и правовой защиты сотрудников ОВД и военнослужащих внутренних войск.

Вслед за Законом «О полиции» были приняты и другие важнейшие нормативные акты, формирующие новую правовую основу для деятельности обновленного ведомства:

– Федеральный закон от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации», регулирующий вопросы денежного довольствия, пенсионного обеспечения, обеспечения жильем и медицинским обслуживанием;

– Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации», детализировавший порядок поступления, прохождения и прекращения службы, а также правовой статус сотрудника.

Проведение реформы сопровождалось масштабной переаттестацией и сокращением личного состава. По некоторым оценкам, было уволено более 20% сотрудников, что, по признанию нового Российской Федерации Министра внутренних дел В.А. Колокольцева, назначенного в мае 2012 года, привело к определенным проблемам, особенно в низовых подразделениях, где сокращения не всегда учитывали региональную специфику. Министр признал, что первый этап реформ не решил всех главных проблем ведомства, и для выработки дальнейших шагов была создана расширенная рабочая группа с участием правозащитников, депутатов и экспертов.

Проведенный анализ позволяет сделать вывод о том, что история органов внутренних дел Российской Федерации на современном этапе представляет собой непрерывный процесс адаптации к меняющимся социально-экономическим и политическим условиям. От унаследованной от советской эпохи структуры, действовавшей в рамках однопартийной авторитарной системы, МВД России прошло сложный путь становления в условиях демократизации и рыночных реформ 1990-х годов, структурных преобразований 2000-х и, наконец, кардинальной реформы 2011 года.

Этот путь выявил ряд устойчивых закономерностей и проблем:

1. Постоянный поиск оптимальной структуры. Организационная структура министерства никогда не была статичной, находясь в состоянии перманентного реформирования, что зачастую приводило к организационной нестабильности и дублированию функций.

2. Проблема кадрового обеспечения. Низкий уровень материального обеспечения, социальных гарантий и престижа службы на протяжении долгого времени являлся причиной оттока квалифицированных специалистов и недостаточно высокого профессионального уровня сотрудников.

3. Сложность борьбы с организованной преступностью и коррупцией. Создание и последующая трансформация специализированных подразделений (ГУОП, затем Департамента экономической безопасности и противодействия коррупции) свидетельствует о том, что эта борьба требует комплексного, межведомственного подхода и постоянного совершенствования методов работы.

4. Кризис доверия со стороны общества. Накопленное за годы недовольство населения действиями милиции стало главным катализатором реформы 2011 года. Возвращение к названию «полиция» и принятие нового закона были призваны символически и содержательно обозначить разрыв с негативными практиками прошлого.

5. Значение законодательной базы. Принятие в 1990-е годы Законов «О милиции» и «О внутренних войсках», а в 2011 году – Закона «О полиции» стало ключевыми вехами, заложившими правовой фундамент деятельности ОВД. Однако, как показала практика, сами по себе законы не могут изменить ситуацию без последовательного проведения кадровой, финансовой и социальной политики.

Реформа 2011 года, безусловно, стала самым масштабным и амбициозным преобразованием в истории современных российских ОВД. Она затронула не только название, но и философию, принципы деятельности, кадровую и со-

циальную политику ведомства. Однако, как справедливо отмечают эксперты и руководство самого МВД России, переименование и принятие новых законов не привели в полной мере к тем результатам, на которые надеялось общество. Проблемы кадрового обеспечения, «палочной системы» отчетности, взаимодействия с населением и обеспечения правовой защищенности граждан остаются актуальными.

Исторический опыт реформы правоохранительных органов зависит от комплекса мер: не только от совершенствования законодательства и структуры, но и от последовательного укрепления материально-технической базы, повышения социального статуса сотрудника, развития системы профессионального образования и, что крайне важно, формирования конструктивного диалога между полицией и гражданским обществом. Российские органы внутренних дел обладают значительным потенциалом для дальнейшего развития, а извлечение уроков из собственного, подчас противоречивого, исторического опыта является необходимым условием для построения эффективной, профессиональной и пользующейся доверием народа полиции, отвечающей вызовам XXI века.

Российская полиция на современном этапе (2012–2025 гг.): эволюция в условиях новых вызовов

Период, последовавший за завершением первоначального этапа реформы МВД России (переименование милиции в полицию), характеризовался переходом от кардинальных преобразований к системной оптимизации, технологической модернизации и адаптации к внешним и внутренним вызовам. Руководство Министерства под руководством В.А. Колокольцева, назначенного в мае 2012 года, сосредоточилось на решении накопившихся системных проблем: кадрового дефицита, особенно в низовых подразделениях, сохранения элементов «палочной системы», низкого уровня общественного доверия и растущей киберпреступности.

Ключевые векторы развития (2012–2025 гг.):

1. Структурная и функциональная оптимизация. Данный период был ознаменован дальнейшим перераспределением полномочий и укрупнением подразделений. Знаковым событием стало возвращение в структуру МВД России функций по контролю за оборотом наркотиков в 2016 году после упразднения ФСКН России и создания Главного управления по контролю за оборотом наркотиков (ГУНК МВД России). Это решение было направлено на консолидацию усилий по борьбе с преступностью и устранение дублирования. Также продолжалось усиление подразделений по противодействию экстремизму и киберпреступности.

2. Цифровая трансформация как основа оперативно-служебной деятельности. К середине 2020-х годов цифровизация стала неотъемлемым элементом работы полиции. Ключевыми достижениями стали:

– внедрение и развитие аппаратно-программного комплекса «Безопасный город», интегрирующего системы видеонаблюдения, распознавания лиц и автоматизированные посты ДПС;

- интеграция в Единую платформу сервисов и аналитики данных (ЕП-САД), обеспечившую межведомственный обмен информацией и переход к прогнозно-аналитической модели работы на основе больших данных;

- массовое оснащение сотрудников мобильными терминалами и планшетами, что позволило оперативно проверять базы данных и фиксировать правонарушения непосредственно на месте;

- создание и усиление специализированных киберподразделений («К»), занимающихся противодействием мошенничествам в IT-сфере, хищениям с использованием цифровых технологий и преступлениям в области криптовалют.

3. Адаптация к глобальным вызовам и кризисам. Современный этап подверг полицию серьезным испытаниям, потребовавшим высокой мобилизации и гибкости:

- в период пандемии COVID-19 (2020–2022 гг.) на полицию были возложены несвойственные ранее функции по контролю за соблюдением санитарно-эпидемиологических ограничений, что потребовало развития разъяснительных и коммуникативных навыков у личного состава;

- повышенная нагрузка по обеспечению правопорядка в период проведения специальной военной операции (с 2022 г.) в условиях возросших террористических угроз, защите критической инфраструктуры, противодействию экстремизму и фейкам, а также по работе с мобилизованными гражданами и их семьями.

4. Кадровая политика и общественное доверие. Понимая, что технологии бессильны без квалифицированных кадров, МВД России продолжило реформу ведомственного образования, сделав акцент на создании крупных образовательных кластеров и внедрении дисциплин, связанных с цифровой экономикой и кибербезопасностью. Были ужесточены требования к отбору и психофизиологическому тестированию кандидатов. Продолжалась работа по повышению социальных гарантий и денежного довольствия, однако проблема притока высококвалифицированных специалистов и их закрепления в регионах сохраняет свою актуальность и к концу 2025 года. Деятельность Главного управления собственной безопасности (ГУСБ МВД России) оставалась ключевым инструментом борьбы с коррупцией в собственных рядах.

К концу 2025 года российская полиция представляет собой ведомство, прошедшее значительный путь технологической модернизации и организационной трансформации. Ей удалось в целом адаптироваться к работе в условиях гибридных угроз и глобальной нестабильности. Были достигнуты существенные успехи в цифровизации и консолидации функций.

Тем не менее сохраняется ряд системных вызовов:

- высокая нагрузка на личный состав патрульно-постовой службы и участковых уполномоченных;

- необходимость окончательного преодоления культуры «палочной системы» в отчетности;

- опережающий рост высокотехнологичной преступности, требующий постоянного обновления методов и средств борьбы;

– задача построения прочных партнерских отношений с гражданским обществом взамен отношениям, основанным на контроле.

Перспективы развития полиции связаны с полномасштабной реализацией модели «Цифровая полиция», дальнейшим техническим переоснащением, созданием системы непрерывного профессионального развития сотрудников и укреплением механизмов общественного контроля. Успех на этом пути будет определяться способностью ведомства не только реагировать на вызовы, но и предвосхищать их, оставаясь надежным защитником прав и свобод граждан в стремительно меняющемся мире.

ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЯ

1. Проанализируйте организационно-правовые вызовы, с которыми столкнулась система МВД РСФСР после распада СССР. Какие факторы (экономические, кадровые, правовые) способствовали глубокому кризису органов внутренних дел в начале 1990-х годов?

2. Охарактеризуйте структуру центрального аппарата МВД России, сложившуюся к середине 1990-х годов. Какие новые подразделения были созданы для борьбы с вызовами того времени (например, ГУОП), и в чем заключалась проблема разграничения их компетенции с другими службами?

3. Раскройте содержание и этапы реализации Концепции развития органов внутренних дел и внутренних войск МВД России (1996 г.). Насколько реалистичными были ее цели и задачи в условиях социально-экономической нестабильности в стране?

4. Сравните правовые основы деятельности советской милиции (Закон СССР «О милиции») и российской милиции (Закон Российской Федерации «О милиции» 1991 г.). Какие новые принципы, задачи и права были закреплены в российском законодательстве?

5. В чем заключалась необходимость, и каковы были основные вехи реформирования уголовно-исполнительной системы в 1990-е годы? Почему в конечном итоге было принято решение о передаче УИС из ведения МВД России в Минюст России?

6. Проанализируйте эволюцию структурных преобразований в МВД России в 2000-е годы (создание управлений по федеральным округам, реформа 2004 г.). Какие цели преследовали эти административные реформы, и насколько они были эффективны для повышения управляемости системы?

7. Оцените предпосылки и общественно-политический контекст, сделавшие неизбежной кардинальную реформу МВД России и переименование милиции в полицию в 2011 году. Какую роль в подготовке Закона «О полиции» сыграло общественное обсуждение?

8. Раскройте ключевые новации Федерального закона 2011 г. «О полиции». Какие новые принципы деятельности, обязанности и права были установлены для полиции, и как изменился правовой статус сотрудника по сравнению с сотрудником милиции?

9. Сравните структуру центрального аппарата МВД России до и после реформы 2011 года (по Положению, утвержденному Указом Президента № 248). Какие новые управления и департаменты были созданы, и на решение каких задач они были направлены?

10. Подведите итоги первого этапа реформы МВД России (2011–2012 гг.) по оценке руководства министерства. Какие системные проблемы (кадровые, материально-технические, проблемы общественного доверия) не были решены в ходе переаттестации и переименования, и какие задачи были поставлены на дальнейшую перспективу?

Тестовые задания по теме

1. Какое событие можно считать отправной точкой новейшей истории органов внутренних дел России?

- а) принятие Закона РСФСР «О милиции» в 1991 г.;
- б) воссоздание республиканского МВД РСФСР в октябре 1989 г.;
- в) подписание Беловежских соглашений в 1991 г.;
- г) принятие Конституции Российской Федерации 1993 г.

2. Какой акт закрепил переход союзных органов МВД РСФСР на территории РСФСР под юрисдикцию России?

- а) Указ Президента РСФСР «О милиции» 1990 г.;
- б) Решение Конституционного Суда Российской Федерации о признании СССР незаконным;
- в) денонсация Договора об образовании СССР и решения о включении всех органов союзного МВД РСФСР на территории РСФСР в систему МВД РСФСР;
- г) Указ Президента Российской Федерации о создании МВД России в 1993 г.

3. Какое ведомство было создано в 1992 г. для борьбы с организованной преступностью и получило широкие оперативные полномочия?

- а) Следственный комитет при МВД России;
- б) Главное управление уголовного розыска (ГУУР) ;
- в) Главное управление по борьбе с организованной преступностью (ГУОП);
- г) Федеральная служба налоговой полиции.

4. Какой закон впервые на уровне РСФСР/России комплексно закрепил статус, задачи и права милиции?

- а) Закон РСФСР «О внутренних войсках» (1992 г.);
- б) Закон РСФСР от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 «О милиции»;
- в) Федеральный закон «О полиции» (2011 г.);
- г) Указ Президента России «О милиции общественной безопасности» (1993 г.).

5. Какое ключевое отличие милиции общественной безопасности от криминальной милиции закреплялось в Законе «О милиции»?

- а) МОБ занималась только дознанием;
- б) МОБ находилась в двойном подчинении (МВД России и субъектов РФ), тогда как криминальная милиция подчинялась только федеральному министру;
- в) МОБ имела право вести оперативно-разыскную деятельность за рубежом;
- г) криминальная милиция не имела права применять оружие.

6. Какое изменение структуры МВД России произошло в 2004 г. в рамках административной реформы?

- а) ликвидация центрального аппарата МВД России;
- б) замена многочисленных главных управлений и управлений на систему департаментов и создание Следственного комитета при МВД России;
- в) передача внутренних войск в подчинение министерству обороны;
- г) передача функций МВД России в Минюст России.

7. Какова была главная политико-правовая причина начала масштабной реформы МВД России и подготовки Закона «О полиции» в конце 2000-х гг.?

- а) необходимость сокращения бюджета МВД России;
- б) кризис доверия общества к милиции, резонансные преступления сотрудников и негативный имидж самой милиции;
- в) вступление России в Совет Европы;
- г) полное исчезновение организованной преступности.

8. Какое из положений характеризует принципиальные новеллы Федерального закона «О полиции» 2011 г.?

- а) сохранение прежнего названия и структуры милиции;
- б) прямой запрет полиции использовать видеонаблюдение;
- в) закрепление принципов открытости, общественного доверия, более точная регламентация полномочий и ужесточение требований к отбору сотрудников;
- г) передача полиции в подчинение органам местного самоуправления.

9. Какое ведомство было ликвидировано в 2016 г., а его функции по контролю за оборотом наркотиков возвращены в систему МВД России?

- а) ФСИН России;
- б) ФСКН России;
- в) ФСКН СССР;
- г) Федеральная служба налоговой полиции.

10. Какой из перечисленных трендов наиболее точно отражает развитие российской полиции в 2012–2025 гг.?

- а) отказ от цифровых технологий и возврат к бумажному документообороту;

б) переход к «цифровой полиции», усиление работы против киберпреступности, оптимизация структуры при сохранении проблем нагрузки, «палочной системы» и доверия общества;

в) полная демилитаризация МВД России и ликвидация всех спецподразделений;

г) полная передача функций полиции частным охранным организациям.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

История отечественных органов внутренних дел – это непрерывный и многослойный процесс, наполненный глубокими изменениями, многочисленными реформами и переломными моментами, отражающими всю драматичность развития государства. В настоящем учебнике прослежен длительный и сложный путь становления и эволюции органов внутренних дел, начиная с первых шагов молодой советской власти и заканчивая современными реалиями XXI века. Рассмотрены изменения функций, структуры, принципов организации и подходов к правоприменению в контексте исторических обстоятельств, идеологических установок и запросов общества.

История органов внутренних дел неотделима от истории самой страны. Она начинается с глубоких потрясений начала XX века, сопровождающихся крахом старого государственного порядка и возникновением новой власти. Первые годы советской власти характеризуются попытками создания принципиально новой системы органов правопорядка, отражающей идеалы равенства, справедливости и классового сознания. Однако уже в скором времени теория уступила место практике, и возникла потребность в профессионалах, способных эффективно защищать революционный порядок.

Первые десятилетия советской власти отмечены активными экспериментами, реформами и постоянным поиском оптимальной модели организации правоохранительных органов. Постепенно формируются базовые институты современной правоохранительной системы, такие как милиция, уголовный розыск, прокуратура и судебная система. Но не только юридические нормы определяют ход развития – идеология, политическая целесообразность и международное окружение оказывают серьезное воздействие на деятельность органов внутренних дел.

Глобальные исторические события двадцатого столетия ставят перед органами внутренних дел уникальные задачи: гражданская война, голод, международные конфликты, коллективизация и индустриализация требуют разработки эффективных механизмов поддержки порядка и стабильности. Органы внутренних дел играют ведущую роль в предотвращении беспорядков, борьбе с преступностью и обеспечении безопасности. Вместе с тем политика большого террора и массовых репрессий накладывает отпечаток на репутацию и характер деятельности правоохранительных органов, порождая негативные ассоциации и недоверие со стороны общества.

Вторая мировая война добавляет новые грани в историю органов внутренних дел. Опыт Великой Отечественной войны показал, насколько важны профессионализм, дисциплина и моральная устойчивость сотрудников милиции и правоохранительных органов. Именно они стояли на страже мира, защищая граждан и спасая имущество государства. Этот опыт будет востребован и в послевоенные годы, когда страна восстанавливала экономику и социальную инфраструктуру.

Послевоенный период характеризуется новыми вызовами, потребовавшими новых реформ. Появляются новые приоритеты, такие как профилактика преступности, борьба с теневыми рынками и коррупцией, защита прав граждан. Вместе с тем сохраняются и остаются важными вопросы правопорядка, защиты частной собственности и гарантий личной безопасности.

Современные технологии вносят новые акценты в работу органов внутренних дел, повышая эффективность их деятельности и позволяя реагировать быстрее и точнее на возникающие угрозы. Реальность требует гибкости, открытости и прозрачности в работе правоохранительных органов. Мир меняется, появляются новые риски и опасности, такие как киберпреступность, международный терроризм, экстремизм и коррупция. Российские органы внутренних дел вынуждены адаптироваться к новым обстоятельствам, интегрируя современные технологии и инновационные подходы в свою повседневную работу.

Сегодня российские органы внутренних дел стоят перед рядом серьезных проблем. Среди них – глобализация, технологические прорывы, изменение демографической ситуации и экологические угрозы. Как никогда требуется сохранять баланс между необходимостью обеспечения безопасности и уважением прав и свобод граждан. Важно понимать, что современный сотрудник органов внутренних дел должен обладать высоким уровнем компетентности, морально-нравственной зрелостью и чувством ответственности перед обществом.

Современные правоохранительные органы должны соответствовать требованиям современного общества, быть открытыми, прозрачными и эффективными. Сегодня нельзя обойтись без сотрудничества с гражданским обществом, партнерами из бизнеса и международным сообществом. Ведь главная цель органов внутренних дел – обеспечение безопасности и благополучия граждан страны.

Исторический путь органов внутренних дел России переплетен с важнейшими процессами, происходящими в обществе. Здесь видны достижения и неудачи, великие победы и горькие уроки прошлого. Ученые, исследователи и специалисты в области права продолжают изучать и анализировать этот уникальный исторический опыт, извлекая полезные выводы и уроки для будущего.

Завершение текущего этапа исследования истории органов внутренних дел России открывает новый этап изучения их роли и перспектив развития остается актуальной задачей – поиска новых подходов к совершенствованию правоохранительной системы и ее адаптации к современным вызовам. История органов внутренних дел служит важным источником знаний: она напоминает о ценности законности, справедливости и ответственности, от которых напрямую зависит стабильность и процветание общества.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Березнев А.Т. История органов внутренних дел России: учебное пособие: в 2 ч. – Воронеж: ВВШ МВД России, 1998. Ч. 2. – 150 с.
2. Борисов А.В., Рыжова Ю.В., Токмачева А.Ю. Актуальные проблемы истории органов внутренних дел. – Москва: Академия управления МВД России, 2021. – 80 с.
3. Бубнова Ю.Г. Организационно-правовые основы становления и функционирования милиции Владимирской губернии: 1917–1929 гг.: дис. ... канд. юрид. наук. – Владимир, 2006. – 193 с.
4. Булыжкин А.В. Организационно-правовые основы становления и развития милиции Орловской губернии 1917–1928 гг.: историко-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. – Москва, 2001. – 232 с.
5. ГАРФ. Ф. Р-9401. Оп. 2. Д. 123. Л. 18.
6. ГАРФ. Ф. Р-9401. Оп. 2. Д. 130. Л. 5.
7. ГАРФ. Ф. Р-9401. Оп. 2. Д. 147. Л. 9.
8. ГАРФ. Ф. Р-9401. Оп. 2. Д. 151. Л. 12.
9. ГАРФ. Ф. Р-9401. Оп. 2. Д. 163. Л. 22.
10. ГАРФ. Ф. Р-9401. Оп. 2. Д. 198. Л. 14.
11. Грачев А.А., Гуляков А.Д., Свечников Н.И. История органов внутренних дел России: учебно-методическое пособие / под общ. ред. В.В. Гошуляка. – Пенза: ПГУ, 2021. – 214 с.
12. Дорохов В.Ж. Социально-материальное обеспечение сотрудников милиции в 50–60-е гг. XX в. (на примере Хабаровского края) // Российский следователь. – 2010. – № 13. – С. 35–39.
13. Дубровский Г.А. История советской милиции. – Москва, 1988. – 183 с.
14. Иванова Е.А. Правовые основы организации и деятельности общей полиции России: XVIII – начало XX вв.: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – Ростов-на-Дону, 2003. – 221 с.
15. История государства и права России (вторая половина XIX–XX вв.): сборник студенческих работ / под ред. Ю. Крохина. – Москва: Студенческая наука, 2012. – 1524 с.
16. История органов внутренних дел курс лекций: учебное пособие для студентов вузов по направлению «Юриспруденция» / А.В. Давиденко, Н.В. Михайлова, Н.Л. Феднева, Н.Д. Эриашвили. – Москва: ЮНИТИ, 2017. – 159 с.
17. История органов внутренних дел: курс лекций / Ч.Н. Ахмедов, А.М. Назаренко, В.В. Фролов [и др.]. – Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2012. – 351 с.
18. История правоохранительных органов России: сборник научных трудов / под ред. Е.П. Сичинского [и др.]. – Челябинск: Челябинский юридический институт МВД России, 2000. – 187 с.
19. История правоохранительных органов России: учебник / О.В. Андрусенко, В.М. Бозров, И.И. Зайцева [и др.]; под общ. ред. А.С. Смыкалина. – Москва: КноРус, 2024. – 388 с.

20. История правоохранительных органов России: хрестоматия / сост. Н.И. Свечников, В.Н. Колемасов, А.А. Грачев; под общ. ред. В.В. Гошуляка. – Пенза: ПГУ, 2018. – 188 с.
21. Ким М.П. Государственный аппарат СССР в годы восстановления народного хозяйства. – Москва: Госполитиздат, 1948. – 34 с.
22. Кудин В.А. От полиции Российской империи к полиции Российской Федерации: два века истории // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2011. – № 2 (50). – С. 4–11.
23. Кузнецов И.Д. Борьба с украинским национализмом. – Москва: Наука, 1985. – 25 с.
24. Кузнецов И.Д. Советская милиция: развитие и функции. – Москва, 1979. – 202 с.
25. Лобанов А.В., Широков Г.Г. История полиции России. – Санкт-Петербург: Северо-Западный институт повышения квалификации ФСКН России, 2015. – 200 с.
26. Лысенко В.А. К вопросу о совершенствовании правового регулирования внутренних дел: сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 25-летию Конституции России, 31 октября 2018 г. – Белгород: Бел ЮИ МВД России имени И.Д. Путилина, 2019. С. 45–49.
27. Лысенко В.А., Рязанова Н.А. Становление Новооскольской уездной милиции: организационно-правовые основы // Черные дыры в российском законодательстве. – 2017. – № 5. – С. 5–7.
28. Лысенко В.А., Рязанова Н.А., Крамской И.С. Соотношение правомерности и законности в деятельности сотрудников органов внутренних дел // Вестник Волгоградской академии МВД России. – 2015. – № 1 (32). – С. 14–19.
29. Лысенко В.А., Рязанова Н.А., Воробьев С.Е. Основные вехи становления Белгородской милиции // История Юго-Западного государственного университета. Серия: История и право. – 2018. – Т. 8. – № 3 (28). – С. 250–256.
30. Макштарева С.Л. Охрана правопорядка как функция государства и ее реализация в форме правоохранительной деятельности: историко-правовой и теоретико-правовой аспекты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский гос. инженер.-экон. ун-т, 2008. – 20 с.
31. Морозов М.В. Социальные особенности и условия формирования правоохранительных органов России как объективный фактор государственной политики: автореф. дис. ... канд. социол. наук. – Ярославль: Ярославский гос. ун-т им. П.Г. Демидова, 2000. – 19 с.
32. Морозов В.М. Социальные проблемы подготовки кадров правоохранительных органов: монография / под общ. ред. П.Ф. Янкевича. – Владимир: Владимирский юридический институт Минюста России, 1999. – 291 с.
33. Морозов В.М. Социальные проблемы подготовки кадров правоохранительных органов: сравнительный анализ отечественного и зарубежного опыта: дис. ... д-ра социол. наук. – Москва, 2000. – 435 с.
34. Непранов Р.Г. Правовые основы организации и деятельности российской милиции по охране общественного порядка и борьбе с преступностью

в период новой экономической политики, 1921–1929 гг.: дис. ... канд. юрид. наук. – Ростов-на-Дону, 2002. – 234 с.

35. Памятники российского права: учебно-научное пособие: в 35 т. / О.В. Бобровский [и др.]; под общ. ред. Р.Л. Хачатурова. – Москва: Юрлитинформ, 2014. – 590 с.

36. Попов И.П. Милиция Советского государства. – Москва: Юридическая литература, 1967. – 283 с.

37. Протапов Ю.С. Проблемы формирования органов правопорядка в годы гражданской войны (1918–1920 гг.): учебное пособие. – Воронеж: Воронежский институт МВД России, 2020. – 158 с.

38. Самохин А.М. История органов госбезопасности СССР. – Москва: Политиздат, 1982. – 312 с.

39. Самохин А.М. История советской пенитенциарной системы. – Москва: Политиздат, 1983. – 330 с.

40. Сергиевский В.П. Правоохранительная система СССР. – Москва: Наука, 1975. – 257 с.

41. Слипский Г.А. Полиция Российской империи в период кризиса самодержавия (1905–1917 гг.) / Актуальные проблемы истории, политики и права: сборник научных трудов. – Екатеринбург: Уральский юридический институт МВД России, 2017. Вып. 17. С. 15–23.

42. Свешников Н.К. Административная деятельность милиции. – Москва: МВД СССР, 1972. – 82 с.

43. Титов В.А., Гиоев Г.В. Системогенетические аспекты развития милиции России и ее тыла (1917–2010 гг.) // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2010. – № 4 (48). – С. 17–26.

44. Удальцов А.А. Основные направления деятельности советской милиции в послевоенный период / Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции): материалы Международной научно-теоретической конференции. – Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2016. С. 356–360.

45. ЦА. ФСБ РФ. Ф. 3. Оп. 2. Д. 241. Л. 33.

46. ЦА. ФСБ РФ. Ф. 3. Оп. 2. Д. 276. Л. 17.

47. ЦА. ФСБ РФ. Ф. 4. Оп. 6. Д. 87. Л. 29.

48. ЦА. ФСБ РФ. Ф. 4. Оп. 11. Д. 93. Л. 57.

49. Чернецов В.В. Государственная безопасность и борьба с бандитизмом. – Москва: Политиздат, 1980. – 102 с.

Учебное издание

Лысенко Виктория Александровна,
кандидат юридических наук, доцент;
Котарева Оксана Валерьевна
кандидат юридических наук, доцент;
Вородюхин Станислав Евгеньевич,
кандидат исторических наук, доцент;
Римский Алексей Викторович,
доктор философских наук;
Малахов Александр Геннадьевич,
кандидат философских наук

История органов внутренних дел

Часть 2

Учебник

Редактор
Комп. верстка

О.И. Шаповал
И.Ю. Чернышева

Подписано в печать 2026. Формат 60х90/16
Усл. печ. л. 10 Тираж 74 экз. Заказ 21

Отпечатано в отделении полиграфической и оперативной печати
Белгородского юридического института МВД России имени И.Д. Путилина
г. Белгород, ул. Горького, 71

ISBN 978-5-91776-683-6

