

Федеральное государственное казенное образовательное
учреждение высшего образования
«Восточно-Сибирский институт
Министерства внутренних дел Российской Федерации»

С. Н. Грошев

**РЕФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ
ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ СССР
В 1956—1968 ГГ.**

Монография

Иркутск
Восточно-Сибирский институт МВД России
2022

УДК 34.01
ББК 67.3(2)41
Г89

Печатается по решению редакционно-издательского совета
Восточно-Сибирского института МВД России

Рецензенты:
К. С. Нежинская,
доцент кафедры государственно-правовых дисциплин
Дальневосточного юридического института МВД России,
канд. юрид. наук, доц.;
А. И. Казамиров,
начальник кафедры конституционного права
Уфимского юридического института МВД России,
канд. юрид. наук, доц.

Грошев Сергей Николаевич.
Г89 Реформирование системы органов внутренних дел СССР
в 1956—1968 гг.: монография / С. Н. Грошев. — Иркутск:
Восточно-Сибирский институт МВД России, 2022 — 128 с.

ISBN-978-5-9538-0090-7

Актуальность представленной монографии заключается в том, что реформирование системы органов внутренних дел СССР в 1956—1968 гг. составляет важную часть истории отечественных органов внутренних дел. Изучение данной проблемы обладает существенным теоретическим и практическим значением. Исследование содержания и направленности реформ органов внутренних дел СССР, произошедших в указанный период, не только существенно расширяет объем наших исторических знаний, но и позволяет осмыслить опыт прошлого, учесть его в современной практике.

Издание предназначено для профессорско-преподавательского состава, аспирантов и курсантов образовательных организаций МВД России

УДК 34.01
ББК 67.3(2)41

ISBN-978-5-9538-0090-7

© Грошев С. Н., 2022
© Восточно-Сибирский институт МВД России, 2022

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	4
Глава 1. Организационно-правовые основы реформирования системы органов внутренних дел СССР в период либерализации общественных отношений (1956—1962 гг.)	
§ 1. Субъективные и объективные факторы реформирования системы органов внутренних дел СССР	8
§ 2. Реорганизация системы органов внутренних дел СССР и её правовое закрепление (1956—1958 гг.)	27
§ 3. Ликвидация общесоюзной системы органов внутренних дел. Правовой статус системы органов внутренних дел РСФСР (1959—1962 гг.)	44
Глава 2. Восстановление общесоюзной системы органов внутренних дел и развитие правовых основ её функционирования (1962—1968 гг.)	
§ 1. Министерство охраны общественного порядка РСФСР: структура, функции	61
§ 2. Образование Министерства охраны общественного порядка СССР	80
§ 3. Развитие организационно-правовых основ функционирования системы органов внутренних дел СССР	102
Заключение	117
Библиографический список	119

ВВЕДЕНИЕ

Реформирование системы органов внутренних дел СССР в 1956—1968 гг. составляет важную часть истории отечественных органов внутренних дел. Научная разработка данной проблемы имеет существенное теоретическое и практическое значение, поскольку в настоящее время указанная проблема недостаточно изучена. Исследование содержания и направленности реформ органов внутренних дел СССР, произошедших в указанный период, не только существенно расширяет объем наших исторических знаний, но и позволяет осмыслить опыт прошлого, учесть его в современной практике.

Проведение реформ системы органов внутренних дел СССР 1956—1968 гг. происходило на фоне либерализации общественных отношений, которая была вызвана объективными причинами и, прежде всего, сменой логики социального поведения людей.

Происходившая в исследуемый период демократизация государственного механизма непосредственно коснулась функционирования системы органов внутренних дел СССР. Деятельность милиции широко освещалась в средствах массовой информации и нередко подвергалась критике. В то же время она широко пропагандировалась, в частности был учрежден праздник — День советской милиции, была введена присяга для личного состава органов внутренних дел, что, в свою очередь, повышало авторитет их сотрудников в глазах народа и демонстрировало важность борьбы с правонарушениями.

Важным элементом реформирования системы органов внутренних дел СССР в указанный период стало массовое участие граждан в охране общественного порядка, образовывались новые организационные формы содействия населения органам внутренних дел. Общественные формирования по охране общественного порядка существовали и ранее, но в исследуемый период они образовывались на базе предприятий, учреждений, где при их формировании особую роль играли партийные и советские органы. Одной из особенностей названных выше общественных объединений было и то, что они создавались по инициативе простых граждан.

Необходимо отметить, что разносторонние аспекты и актуальные проблемы организации и функционирования системы органов внутренних дел СССР нашли отражение в работах многих отечественных ученых в области истории государства и права, теории государства и права, истории отечественных органов внутренних дел и в той или иной степени касались проблем реформирования органов внутренних дел СССР.

В работах Ю. В. Емельянова и У. Таубмана проанализированы многочисленные материалы, относящиеся к деятельности Н. С. Хрущева в 1953—1964 гг., показаны его волонтаризм и эксцентричность в деле реформирова-

ния государственного механизма и в том числе системы органов внутренних дел, приводившие к несоответствию между планируемыми и осуществленными преобразованиями.

В книге В. А. Козлова характеризуются социальные противоречия, имевшие место в СССР в 50—60-е гг. ХХ в. Однако, как представляется, автор односторонне подходит к проблеме массовых беспорядков и роста преступности 1956—1960 гг., считая их причиной лишь порочность советского политического режима, не учитывая ни экономических, ни социальных условий, сложившихся в стране на тот момент.

Проблеме организации и деятельности исправительно-трудовых учреждений СССР посвящены монографии С. И. Кузьмина и ряд трудов А. И. Зубкова.

Вопросу организации и функционирования внутренних войск системы органов внутренних дел СССР в исследуемый период были посвящены работы С. Н. Рожнова, В. А. Пленкина и В. Ф. Некрасова.

Проблемы сферы обеспечения пожарной безопасности, организации и деятельности органов пожарной охраны рассматривались в трудах С. Г. Голубева, А. Г. Елагина, Ф. Б. Зильберштейна и П. С. Савельева.

Тем не менее вопросы реформирования системы органов внутренних дел СССР в 1956—1968 гг. не были предметом комплексного исследования. Специальных работ по этой проблематике не было, кроме монографии «История советской милиции» (том 2. М., 1977), а также книги «Советская милиция — история и современность» (М., 1987). В 2003 г. в сборнике «МВД 200 лет. История, развитие, перспективы: Труды Академии управления МВД России» (М., 2003) была опубликована статья А. Я. Малыгина «Реформы МВД» и в декабре 2006 года в сборнике «Труды Академии управления МВД России» (М., 2006) — статья Р. С. Мулукова «К вопросу о реформах в истории Министерства внутренних дел России».

Отдельные аспекты проблематики реформирования системы органов внутренних дел СССР рассматривались в трудах Н. К. Байбакова, А. М. Беды, А. Ю. Блока, А. В. Борисова, Н. Верта, А. Н. Дугина, М. И. Еропкина, С. Г. Ильясова, В. Н. Кожинова, С. Г. Кара-Мурзы, А. А. Юнусова, Е. И. Яковлевой.

Объектом исследования выступают организационно-правовые основы реформирования системы органов внутренних дел в 1956—1968 гг. и общественные отношения, складывавшиеся в процессе этого масштабного реформирования.

Предметом исследования являются нормативно-правовые акты, регламентировавшие реформирование системы органов внутренних дел СССР, а также иные ненормативные источники, характеризующие формы, методы и основные направления реформирования.

В монографии охватывается период с 1956 по 1968 г., но в целях более полного раскрытия существенных обстоятельств, которые прямо или косвен-

но стали причиной реформирования системы органов внутренних дел СССР, автор выходит за указанные выше хронологические рамки и в первом параграфе анализирует период с 1953 по 1956 г., рассматривая объективные и субъективные факторы реорганизации системы органов внутренних дел СССР.

Во втором параграфе обозначается своеобразная «точка бифуркации», положившая начало реформирования — постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 25 октября 1956 г. «О мерах по улучшению работы МВД СССР», на основании которого управления органов внутренних дел в регионах были реорганизованы в управления внутренних дел исполнительных комитетов областных (краевых) Советов депутатов трудящихся. При этом восстанавливался принцип демократического централизма управления органами внутренних дел, формировалась система двойного подчинения: с одной стороны, исполнительным комитетам местных Советов депутатов трудящихся на правах их отделов, а с другой — вышестоящим органам внутренних дел. Таким образом, в данном параграфе рассматривается реорганизация системы органов внутренних дел СССР и её нормативное закрепление.

В третьем параграфе, охватывающем период с 1958 г. по первую половину 1962 г., рассматривается ликвидация общесоюзной системы органов внутренних дел, которая оказала негативное влияние на всю правоохранительную деятельность советского государства.

Во второй главе исследуется период со второй половины 1962 г. по 1968 г. и анализируется процесс восстановления общесоюзной системы органов внутренних дел, а также развитие правовых основ её организации и функционирования.

Представляется, что выбор данных хронологических рамок монографии позволяет изучить воссоздание принципа управления системой органов внутренних дел, существовавшего до 1934 г., правовые основы функционирования органов внутренних дел СССР, их развитие, а также недостатки, имевшие место.

Теоретическую основу монографии составляют работы ученых по истории отечественных органов внутренних дел, истории государства и права России, теории права и государства, материалы научных и практических конференций по различным аспектам исследуемой проблемы.

Для достижения цели исследования и решения поставленных задач использованы методы познания, разработанные наукой и апробированные практикой. Для раскрытия социальной и юридической сущности реорганизации органов внутренних дел СССР в 1956—1968 гг. использовались исторический, диалектический, структурно-функциональный, системный и другие методы научного познания. Основополагающим и интегрирующим методом данной работы выступает исторический метод, позволяющий наиболее полно раскрыть организацию и функционирование системы органов внутренних дел СССР в 1956—1968 гг. Монографическое исследование строилось на ос-

нове обобщения и критического анализа работ отечественных и зарубежных авторов, нормативной базы исследования.

Необходимо отметить, что исследование проводилось на основе ряда источников — материалов Государственного архива Российской Федерации (ГАРФ), Российского Государственного архива Новейшей истории (РГАНИ), а также с использованием сборников несекретных приказов Архива Фонда центра правовой информации Министерства внутренних дел Российской Федерации за 1953—1968 гг., что является в достаточной степени новаторским подходом.

Большое место в источниковой базе монографии занимали труды отечественных и зарубежных ученых.

Научная новизна монографии определяется выбором темы. Настоящее исследование — практически первая монография, посвященная проблематике реформирования системы органов внутренних дел СССР в 1956—1968 гг.

Необходимо отметить, что в исследовании изучены объективные и субъективные факторы и общественно-экономические условия реорганизации системы органов внутренних дел СССР, показаны закономерности ослабления централистских начал в организации органов внутренних дел в условиях либерализации общественных отношений.

Автором монографии проанализированы факторы, обусловившие ликвидацию общесоюзной системы органов внутренних дел СССР и дан анализ последствий этой ликвидации с раскрытием её имманентной сущности.

В исследовании научно обоснована точка зрения автора, показывающая объективную необходимость восстановления общесоюзной системы органов внутренних дел в указанный период, и сформулированы предложения по использованию исторического опыта реформирования органов внутренних дел.

В проведенном исследовании автор опирается на изучение и обобщение обширного круга документальных и иных литературных источников, ряд которых впервые вводится в научный оборот.

Обоснованность и достоверность результатов исследования определяются кругом исторических источников, на которых они базируются.

Итоги исследования основываются на объективном анализе архивных материалов, правоприменительной практики, на материалах и документах государственных органов, статистических данных, опубликованных материалах, относящихся к вопросам реформирования системы органов внутренних дел СССР.

Достоверность полученных в ходе исследования результатов основывается также на изучении работ по истории отечественного государства и права, истории органов внутренних дел, по отраслевым юридическим наукам, на изучении других литературных источников.

Глава 1.

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ СССР В ПЕРИОД ЛИБЕРАЛИЗАЦИИ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ (1956—1962 ГГ.)

§1. Субъективные и объективные факторы реформирования системы органов внутренних дел СССР

На протяжении всей двухсотлетней истории Министерства внутренних дел России это ведомство подвергалось многочисленным реформам и реорганизациям. Такая тенденция дает основание говорить о том, что МВД и все подведомственные ему органы занимали первостепенное место в государственном механизме. Степень эффективности их деятельности существенно влияла на прочность общественного и государственного строя, но реорганизации системы органов внутренних дел не всегда преследовали цель совершенствования их организационного построения, форм и методов деятельности.

Изучение советской истории середины 50—60-х гг. позволяет выдвинуть предположение о том, что основными политическими силами, между которыми развернулось противостояние за лидирующее положение в КПСС, были силы, сконцентрированные, прежде всего в Министерстве внутренних дел СССР и ЦК КПСС, а также в Министерстве обороны СССР и органах государственной безопасности. Похожую версию событий приводят в своей статье «Органы внутренних дел в середине 50-х начале 60-х годов» А. М. Беда и Е. М. Ковалева: «С 1953 г. разворачивается межведомственная и межличностная борьба за власть, а также курс правительства на децентрализацию правоохранительной системы». Версия борьбы за власть, по мнению автора настоящей монографии, вполне состоятельна и подтверждается в процессе глубокого изучения архивных и других материалов, но стоит заметить, что вышеперечисленные ведомства представляли, прежде всего, члены ЦК КПСС, руководившие работой этих ведомств, которые и направляли их деятельность, причем назначение на руководящие посты во все без исключения министерства и ведомства СССР проходило всегда с одобрения ЦК КПСС.

К тезису о противостоянии между партийными лидерами в руководстве МВД СССР и Президиуме ЦК КПСС склоняется и А. Ю. Блок: «Откровенное стремление устраниТЬ целый ряд наиболее осведомленных силовиков, списав на них все наиболее неприятное в недавнем прошлом, довольно долго преследовало старое поколение партийных вождей. И во внутренних, и в международных отношениях их попытка всё «свалить» на бесчестных ра-

ботников правоохранительных органов, прежде всего, чекистов — более чем очевидна. Сколько-нибудь политически грамотными людьми это воспринималось не без иронии, что, в конечном счете, было осознано и в руководстве СССР»¹.

5 марта 1953 г. Министерство внутренних дел СССР и Министерство государственной безопасности СССР были объединены в одно Министерство внутренних дел СССР. Это решение было принято на совместном заседании ЦК КПСС, Совета Министров СССР и Президиума Верховного Совета СССР. Закон о создании МВД СССР Верховный Совет СССР принял 15 марта 1953 г. В это время централизация в министерстве достигла своего апогея, и объединенное Министерство внутренних дел СССР взяло курс на автономию в системе государственного управления.

В исследовании Е. М. Ковалевой утверждается, что к концу марта 1953 г. между Г. М. Маленковым, Л. П. Берии и Н. С. Хрущевым разгорелся конфликт. Причиной конфликта, как считает Е. М. Ковалева, «явилась «повышенная активность» Берии, его демонстративное стремление к самостоятельности, автономности органов внутренних дел — ведомства, которое он возглавлял в отрыве от «коллективного руководства», вмешательство Берии в те сферы внутренней и внешней политики, которые были прерогативой других членов триумвирата, плохо скрываемые, а иногда и открытые интриги против Маленкова»². Мало того, 30 мая 1953 г. на базе Бюро № 1 бывшего МГБ СССР был организован 9-й отдел МВД СССР с функциями проведения актов индивидуального террора и диверсий во главе с генерал-лейтенантом П. А. Судоплатовым. Этот отдел просуществовал недолго и был упразднен 31 июля 1953 г. После ареста Л. П. Берии новый Министр внутренних дел СССР С. Н. Круглов на июльском Пленуме ЦК КПСС (1953 г.) сообщил, что 9-й отдел Л. П. Берия создал без разрешения ЦК КПСС и подбирал для него кадры лично, в обход Управления кадров МВД СССР.

Стремление руководства Министерства внутренних дел СССР вести самостоятельную политику и масштаб объединенного министерства, а, следовательно, личная власть Л. П. Берии встревожили остальных партийных лидеров. Помимо этого, по своим функциям МВД СССР могло иметь серьезное влияние и на вооруженные силы страны, охраняло руководящие кадры партии и правительства. 16 июня 1953 г. начальник Управления кадров МВД СССР Б. П. Обручников подписал проект положения «О Министерстве внутренних дел СССР» и направил его на имя Министра внутренних дел СССР Л. П. Берии. В проекте были обозначены следующие задачи МВД СССР:

¹ Блок А. Ю. Реформирование правоохранительных органов СССР: 1953—1985 гг.: дис. ... д-ра ист. наук. — М., 2003. — С. 106.

² Ковалева Е. М. Организационно-правовые основы деятельности советской милиции по борьбе с преступностью в послевоенный период восстановления народного хозяйства и либерализации политического режима, социально-экономических реформ (1945—1960 гг.): дис... канд. юрид. наук. — М., 2002. — С. 88.

- борьба с подрывной, шпионской, диверсионной, террористической деятельностью разведывательных органов капиталистических государств, антисоветских зарубежных эмигрантских центров и связанного с ним антисоветского подполья внутри страны;
- ведение разведывательной и контрразведывательной работы в капиталистических странах;
- контрразведывательная работа в Советской Армии, военно-морских силах и войсках МВД;
- выявление и пресечение враждебной деятельности всякого рода антисоветских элементов;
- борьба с вредительской деятельностью в промышленности, на транспорте и в сельском хозяйстве;
- организация шифровального и дешифровального дела;
- охрана руководящих кадров партии и правительства;
- охрана военных и государственных тайн в печати;
- охрана государственных границ СССР;
- разработка мобилизационных планов по развертыванию на военное время органов и войск МВД;
- охрана общественного порядка в стране, борьба с уголовной преступностью и хищением социалистической собственности;
- осуществление паспортной системы и регистрация актов гражданского состояния;
- административный надзор за ссыльными, высланными, спецпоселенцами и обеспечение установленного режима в местах их расселения;
- содержание и охрана в тюрьмах и особых лагерях осуждённых преступников;
- организация местной противовоздушной обороны в стране;
- государственный надзор за противопожарной охраной и руководство противопожарными мероприятиями;
- организация государственного геодезического надзора;
- учет, хранение и разработка государственных архивных фондов СССР и контроль за постановкой работы в архивах государственных учреждений, предприятий, общественных организаций;
- подбор, подготовка и переподготовка руководящих и оперативных кадров: воспитание всего личного состава МВД СССР в духе беззаветной преданности делу партии Ленина-Сталина, честности, правдивости и высокой дисциплинированности;
- руководство деятельностью местных органов МВД СССР;
- выполнение специальных заданий правительства СССР.

Исходя из задач Министерства внутренних дел СССР, можно сделать вывод об огромных масштабах министерства и личной власти главы этого ведомства. Министерство на тот момент имело влияние практически во всех ключевых сферах государственного управления.

Изучая факторы, повлиявшие на реорганизацию системы органов внутренних дел, особое внимание следует обратить на содержание заседаний Президиума ЦК КПСС, прошедших летом 1953 г.

В архиве Г. М. Маленкова был обнаружен черновик заседания Президиума ЦК КПСС, назначенного на 26 июня 1953 г., в котором выражалось мнение о том, что децентрализация МВД СССР и жесткий партийный контроль над ведомством — первоочередная задача партии, которую можно решить через кадровый контроль. В данном черновике на пост Министра внутренних дел СССР планировалась кандидатура С. Н. Круглова.

В стенограмме июльского (1953 г.) пленума ЦК КПСС также хорошо видна озабоченность партийных лидеров по поводу излишней самостоятельности МВД СССР и недостаточности партийного контроля за ним. Н. С. Хрущев в резкой форме критиковал самостоятельность и крайнюю обособленность Министерства внутренних дел СССР. Огромная власть Министра внутренних дел СССР также очень беспокоила Н. С. Хрущева. В то же время этот партийный лидер подчеркивал важность ведомства и недопустимость его дискредитации в глазах советских граждан. В этом документе Н. С. Хрущев обосновывает важность партийного контроля, тесного взаимодействия Министерства внутренних дел СССР и ЦК КПСС.

В докладе Г. М. Маленкова на этом же пленуме также видна озабоченность положением, сложившимся в Министерстве внутренних дел СССР. В документе говорилось о недопустимости бесконтрольности в органах внутренних дел СССР и роста влияния этого ведомства на Правительство и Коммунистическую партию Советского Союза. На этом заседании Президиумом ЦК КПСС в качестве первоочередной задачи партии рассматривалось исправление создавшегося за ряд лет неправильного положения, «когда Министерство внутренних дел СССР фактически ушло из-под контроля партии». «Предполагалось взять под систематический и неослабный контроль всю деятельность органов МВД СССР в центре и на местах».

Из содержания стенограммы видно, что выступающие обвиняли руководство Министерства внутренних дел СССР и лично Л. П. Берии в попытках вывести министерство из-под партийного контроля.

Между тем противостояние между партийными лидерами нарастало. По мнению Е. М. Ковалевой, то, что Л. П. Берия мог обнародовать дискредитирующие факты, касающиеся Н. С. Хрущева, Г. М. Маленкова и других членов Президиума ЦК КПСС, послужило причиной его ареста. «К лету 1953 года Берия близко подошел к обнародованию фактов, которые могли дискредитировать Хрущева, Маленкова и других членов Президиума ЦК. Министр внутренних дел СССР поставил вопрос об аресте ставленника Маленкова — бывшего секретаря ЦК и Министра госбезопасности С. Д. Игнатьева; был арестован начальник следственной части МГБ по особо важным делам М. Д. Рюмин, который был готов дать показания на Маленкова и Хрущева. Ситуация в партии и обществе могла выйти из-под контроля Президиума ЦК.

Все действия, направленные на восстановление справедливости, исправление извращений и разоблачение преступлений, совершенных при Сталине, вызывали широкую поддержку населения независимо от того, кто за ними стоял»³. Полагаем, нет неоспоримых фактов правоты какой-либо политической группы, одно можно сказать определенно — была борьба за власть в КПСС, и обе стороны использовали репрессивные механизмы. Нельзя также согласиться с мнением Е. М. Ковалевой о том, что общество широко поддержало арест Л. П. Берии как символ борьбы с наследием И. В. Сталина. Постановление «О преодолении культа личности и его последствий» было принято только в 1956 г. на июньском Пленуме ЦК КПСС, т. е. три года спустя после ареста Л. П. Берии, и только после этого обществу стали известны многие факты незаконных репрессий. Можно согласиться с В. М. Сусловым в том, что выше-названное постановление Пленума ЦК КПСС стало важнейшим документом, серьезно повлиявшим на процесс реформирования системы органов внутренних дел Советского Союза. Либерализация правоохранительной политики, происходившая с середины 50-х гг., ознаменовалась ослаблением централистских начал и восстановлением демократического принципа двойного подчинения органов внутренних дел. Важной вехой в реализации этого курса было принятое ЦК КПСС 30 июня постановление «О преодолении культа личности и его последствий».

Л. П. Берия и его ближайшее окружение были репрессированы. «Специальное Судебное Присутствие Верховного Суда СССР постановило:

Приговорить Берия Л. П., Меркулова В. Н., Деканозова В. Г., Кобулову Б. З., Гоглидзе С. А., Мешика П. Я., Владзимирского Л. Е. к высшей мере уголовного наказания — расстрелу, с конфискацией лично им принадлежащего имущества, с лишением воинских званий и наград».

О масштабах противостояния политических сил говорит число репрессированных сотрудников Министерства внутренних дел СССР. Репрессиям были подвергнуты не только высшие руководители МВД СССР, но и рядовые сотрудники. «1342 бывших сотрудника были преданы суду и приговорены к разным мерам наказания. 2370 были наказаны в административном порядке»⁴.

С. Г. Кара-Мурза в книге «Советская цивилизация. От Великой Победы до наших дней» пишет: «После смерти Сталина партийное руководство перешло к выходу из «мобилизационного социализма» с помощью слома сначала его идеологической базы, а затем и организационной. Первым шагом, укрепившим позиции нового руководства, была очень популярная акция: были арестованы, осуждены и расстреляны Министр внутренних дел СССР Л. П. Берия и его подручные, творившие произвол и проводившие массовые

³ Ковалева Е. М. Указ. соч. С. 89; См.: *Лаврентий Берия*. 1953. Сборник документов. — М.: Международный фонд «Демократия», 1999. — С. 69.

⁴ Кара-Мурза С. Г. Советская цивилизация. От Великой Победы до наших дней. — М.: Изд-во «Эксмо», Изд-во «Алгоритм», 2005. — С. 31.

репрессии⁵». Тем не менее инициатором процесса некоторой демократизации общества было руководство МВД СССР. «По предложению Л. П. Берии предполагалось отменить Указ Президиума Верховного Совета СССР от 21 февраля 1948 года, на основании которого особо опасные государственные преступники могли ссылаться в бессрочную ссылку. К их числу были отнесены, по политической терминологии того времени, шпионы, террористы, троцкисты, правые, меньшевики, анархисты, националисты, белоэмигранты и участники других антисоветских организаций и групп и лица, «представляющие опасность по своим антисоветским связям и вражеской деятельности». Кроме того, Особое совещание при МГБ СССР имело право направлять в бессрочную ссылку лиц, уже отбывших наказание по таким статьям. В 1949—1953 гг., за время действия этого Указа, на бессрочное поселение было сослано, по данным МВД СССР, 58218 человек. В материалах МВД предполагалось обратиться в Правительство и Верховный Совет СССР с предложением об отмене этого Указа, как противоречащего всему советскому законодательству»⁶. Этот указ был отменен только в 1955 г. практически на основании тех же аргументов, которые излагались весной 1953 г.

Уже 13 марта 1953 г. создается следственная группа по пересмотру «дела врачей», дела арестованных бывших сотрудников МГБ, которых обвинили в создании сионистской организации, дела бывших работников управления Военного министерства СССР, обвиненных во вредительстве, «мингрельского дела». Руководство работой групп было возложено на Круглова, Кобурова и Гоглидзе. Дела должны были быть пересмотрены в двухнедельный срок.

В тот же день вышел приказ Министра внутренних дел СССР о создании комиссии по рассмотрению дел о выселении граждан из Грузии, произведенном МГБ Грузии. 18 марта — еще один пересмотр дела, на сей раз «дела об авиапроме», по которому в 1946 г. контрразведкой СМЕРШ были арестованы нарком авиационной промышленности А. И. Шахурин, командующий ВВС маршал А. А. Новиков и многие другие. И снова срок — двенадцать дней⁷.

В постановлении Президиума ЦК КПСС от 3 апреля 1953 г. говорилось о фальсификации «дела врачей» и реабилитации арестованных, а также о привлечении фальсификаторов к уголовной ответственности. «На основании заключения следственной комиссии, специально выделенной Министерством внутренних дел СССР для проверки этого дела, арестованные Вовси М. С., Виноградов В. Н., Коган Б. Б., Егоров П. И., Фельдман А. И., Василенко В. Х., Гринштейн А. М., Зеленин В. Ф., Преображенский Б. С., Попо-

⁵ См.: *Кара-Мурза С. Г. Указ. соч. С. 31.*

⁶ Пихоя Р. Г. СССР: История власти. 1945—1991. — М.: Изд. РАГС, 1998. — С. 106.

⁷ См.: *Прудникова Е. Берия. Последний рыцарь Сталина.* — СПб.: Изд. дом «Нева», 2005. — С. 210—211.

ва Н. А., Закусов В. В., Шерешевский Н. А., Майоров Г. И. и другие привлеченные по этому делу полностью реабилитированы в предъявленных им обвинениях во вредительской, террористической и шпионской деятельности и, в соответствии со ст. 4 п. 3 Уголовно-Процессуального Кодекса РСФСР, из-под стражи освобождены». 4 апреля 1953 г. газета «Правда» объявила о том, что «врачи-убийцы» стали жертвами провокации, и что их так широко подхваченные пропагандой признания были на самом деле получены путем применения «недопустимых и строжайше запрещенных советскими законами приемов следствия»⁸. Далее последовали постановления ЦК КПСС «О фальсификации дела в так называемой мингрельской группе» и отмена приговора по «делу авиапрома». В газете «Правда» появляется передовая статья «Советская социалистическая законность неприкосновенна».

Немаловажны моментом к подготовке реорганизации системы органов внутренних дел, по мнению автора настоящей монографии, является упразднение Особого совещания при Министре внутренних дел СССР (ОСО) 1 сентября 1953 г. Упразднение Особого совещания являлось положительной мерой, способствовавшей демократизации всей политической системы Советского государства, хотя ОСО и не представляло основной репрессивный орган. За время существования ОСО с 1934—1953 гг. им были приговорены к смертной казни 10 тыс. 101 человек. Мемуарная литература о репрессиях представляет ОСО как орган, который вынес чуть ли не основную массу приговоров. Такое впечатление возникает потому, что мемуары отражают судьбу узкого круга элитарной номенклатуры, которой и занималось ОСО.

Несколько позднее была упрощена и сокращена структура МВД СССР. 24 ноября 1953 г. МВД СССР направил в Президиум ЦК КПСС на имя Г. М. Маленкова и Н. С. Хрущева проект постановления ЦК КПСС «О сокращении штатной численности органов МВД и утверждении структуры МВД СССР». В указанном проекте предлагалось упростить структуру МВД СССР, для чего:

- объединялись 4-е и 5-е управления в 4-е Управление МВД СССР;
- объединялись 3 и 5 спецотделы в один 5 спецотдел МВД СССР;
- упразднялся 6 спецотдел с передачей его функций 4-му Управлению МВД СССР;
- упразднялось Управление конвойной охраны, передав свои функции Главному управлению внутренней охраны, которое впредь стало именоваться Главным управлением внутренней и конвойной охраны МВД СССР;
- Главная бухгалтерия вливалась в финансовый отдел МВД СССР.

Всего же подлежало сокращению 20 % штата Центрального аппарата МВД СССР.

Думается, важной вехой к подготовке реформирования системы органов внутренних дел СССР, под которой мы понимаем, прежде всего, сово-

⁸ Верт Н. История советского государства. 1900—1991: пер. с фр. — М.: Прогресс: Прогресс-Академия, 1992. — С. 338.

купность подсистем, входивших в структуру МВД СССР (милиции, пени-тенциарной системы, внутренних войск, пожарной охраны) явилось выделение в 1954 г. органов государственной безопасности из МВД СССР. В соответствии с Указом Президиума Верховного Совета СССР от 13 марта 1954 г. было образовано КГБ при Совете Министров СССР и сокращен штат МВД СССР на 12 %. Очевидно, что выделение органов госбезопасности из структуры МВД СССР было вызвано, прежде всего, идеей уменьшения масштабов и влияния министерства.

После вывода органов госбезопасности из структуры МВД СССР разукрупнение структуры министерства продолжалось. 30 октября 1954 г., в соответствии с постановлением Совета Министров СССР от 22 октября 1954 г., издан приказ МВД СССР «О мерах по устраниению серьезных недостатков в организационной структуре и излишеств в штатах административно-управленческого аппарата МВД СССР» в Центральном аппарате МВД СССР была проведена следующая реорганизация:

- Тюремное управление реорганизовано в Тюремный отдел;
- Управление материально-технического снабжения реорганизовано в Отдел материально-технического снабжения;
- Отдел «П» переименован в 4 специальный отдел;
- Отдел «М» переименован в 5 специальный отдел;
- Военно-строительное управление включено в состав Главпромстроя;
- Юридическая часть включена в состав Секретариата;
- Арбитраж МВД СССР был включён в состав главной бухгалтерии;
- Отдел по контролю и инспектированию ведомственной охраны министерств и ведомств расформирован.

Штатную численность Центрального аппарата МВД СССР было приказано сократить на 600 человек. В результате всех преобразований в новую структуру МВД СССР вошли: Главное управление милиции (Н. П. Стаханов), Главное управление исправительно-трудовых лагерей (С. Е. Егоров), Главное управление лагерей лесной промышленности (М. М. Тимофеев), Главное управление пограничных войск (П. И. Зырянов), Главное управление внутренней и конвойной охраны (Т. Ф. Филиппов), Главное управление пожарной охраны (Ф. П. Петровский), Главное управление службы местной противовоздушной обороны (И. С. Шередега), Главпромстрой (А. Н. Комаровский), Главспецстрой (М. М. Мальцев), Главное управление военного снабжения (Я. Ф. Горностаев), Управление кадров (И. С. Комиссаров), Управление учебных заведений (М. П. Марченко), Тюремный отдел (М. В. Кузнецов), 1-й специальный отдел (учетно-архивный) (А. К. Сиротин), 2-й специальный отдел (шифровальный) (И.И. Филаткин), 3-й специальный отдел (Гохран) (Н. Я. Баулин), 4-й специальный отдел (надзор за ссыльными, высланными и спецпоселенцами) (Б. В. Новиков), 5-й специальный отдел (мобилизационный) (Н. И. Яценко), Отдел детских трудовых и воспитательных

колоний (Я. П. Соколов), Отдел фельдсвязи (Б. И. Краснопевцев), Отдел материально-технического снабжения (К. Н. Сергиевский), Отдел перевозок (А. Г. Ишков), Плановый отдел (М. Ф. Волобуев), Финансовый отдел (М. А. Юлов), Главная бухгалтерия (П. В. Зайцев), Контрольная инспекция (заместитель начальника — Н. А. Добровольский), Секретариат МВД СССР (С. П. Воронков), Хозяйственное управление (М. И. Журавлев).

С 1953 г. на фоне масштабных преобразований Министерства внутренних дел СССР наметился рост преступлений по стране. Структура и динамика преступности 1953—1960 гг. выглядит следующим образом: в 1953 г. уровень преступности увеличивается по отношению к 1952 г. на 21 %, после чего, отмечается некоторый спад. Однако уже со следующего года наблюдается постепенный рост преступности, достигающий своего пика к 1958 г., когда количество преступлений составило 897 тыс. 542 (на 5,9 % больше, чем в 1945 г. или на 49,6 % больше по сравнению с 1954 г.) и к 1959 г. опять спад (зарегистрировано 614 тыс. 552 преступления — на 22,9 % меньше, чем в 1945 г.).

Незначительное увеличение количества преступлений в 1953 г., по всей видимости, обусловлено амнистией.

Структура преступности в 1953 г. была такова:

- кражи всех видов и хищения — 42 %;
- хулиганство — 32,2 %;
- остальные — 25,8 %.

Как видно, практически треть преступлений — это хулиганство. В 1953 г. 33 % всех преступлений совершено лицами нигде не работавшими. Кроме того, освобожденные из мест лишения свободы стали группировать вокруг себя неустойчивую молодежь и вовлекать их в преступную деятельность. Из числа привлеченных к уголовной ответственности в 1953 г. 59,3 % составляла молодежь в возрасте до 25 лет.

К 1954 г. ситуация стабилизировалась, т. е. уровень преступности практически сравнялся с уровнем 1952 г., после чего опять наблюдается ее постепенный рост.

Увеличение преступности к 1958 г. произошло за счет увеличения числа хулиганств (+82 % по сравнению с 1954 г.), убийств (+95 %), краж и хищений (+39,1 % соответственно), но больше всех в структуре преступности возросло число изнасилований и иных половых преступлений, и только уменьшение случаев бандитизма на 55,6 %⁹.

27 февраля 1954 г. Министру внутренних дел СССР и Генеральному прокурору СССР пришлось специально докладывать высшим советским руководителям о тяжелой криминогенной обстановке в Молотовской области,

⁹ См.: Ковалева Е. М. Организационно-правовые основы деятельности советской милиции по борьбе с преступностью в послевоенный период восстановления народного хозяйства и либерализации политического режима, социально-экономических реформ (1945—1960 гг.): дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2002. — С. 95—96.

фактически вышедшей из-под контроля после июля 1953 г.¹⁰. Органами внутренних дел по городу Молотову (ныне г. Пермь) в 1953 г. было привлечено к уголовной ответственности за совершение преступлений 1 тыс. 945 человек, из них лиц, не имеющих определенных занятий и места жительства — 288 человек, временно не работающих — 432 человек, работающих на предприятиях, в учреждениях и сельском хозяйстве — 1 тыс. 158 человек, и учащихся — 67 человек. В числе привлеченных оказались 19 членов и кандидатов в члены КПСС и 111 комсомольцев. 1 тыс. 152 человек, или 60 % привлеченных к уголовной ответственности составляла молодежь в возрасте до 25 лет¹¹.

В 1953 г. руководство МВД СССР также крайне беспокоили участившиеся восстания и забастовки заключенных ГУЛАГа. Беспорядки наблюдались в Воркуте, Норильске, на территории Казахстана. Во многих случаях, как со стороны заключенных, так и со стороны администрации мест заключения применялось насилие. 25 июля 1953 г. в Речном лагере города Воркуты заключенные отказались выходить на работу и оказали массовое неповиновение лагерной администрации в шести лагерных отделениях, в которых содержалось 15 тыс. 604 заключенных. Эта тенденция, не являясь локальной, принимала угрожающие масштабы.

Весной 1955 г. по личному указанию Н. С. Хрущева МГК КПСС и МВД СССР проверяли факты активизации уголовных элементов непосредственно в районе Марьиной Роши, Киевского вокзала и улицы Арбат в Москве. Для укрепления общественного порядка понадобилось усилить патрулирование города в вечерние иочные часы. Дополнительно было выделено 3 тыс. 100 человек из Московского гарнизона внутренних войск. Кроме того, было создано 40 оперативных групп (200 сотрудников) «в целях пресечения случаев хулиганства и карманных краж на городском транспорте и в торговых предприятиях». Партийные и комсомольские организации направили большое число комсомольцев и молодежи в бригады содействия милиции.

Летом 1955 г. сектор писем ЦК КПСС собрал и отправил в МВД СССР «для выяснения и принятия мер» многочисленные жалобы и заявления жителей Череповца, Энгельса, Баку, Воронежа, Ногинска, Ровенки (Ворошиловградская область) и зерносовхоза «Пятигорский» (Акмолинская область). Речь в основном шла о беспрецедентной волне хулиганства и расползшихся на этой почве слухов о «десятках убийств». Чтобы снять повышенную нервозность населения и нормализовать обстановку, пришлось усилить наружную службу милиции в наиболее злачных и опасных местах, а также в парках, скверах и клубах, увеличить число патрулей, фактически принять экстраординарные меры¹².

¹⁰ См.: Козлов В. А. Неизвестный СССР. Противостояние народа и власти 1953—1985 гг. — М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2006. — С. 97.

¹¹ ГАРФ. Ф. Р-8131. Оп. 32. Д. 3287. Л. 61—64.

¹² ГАРФ. Ф. Р-9401. Оп. 2. Д. 466. Л. 92—93.

Необходимо отметить, что в социально-экономическом развитии страны в послевоенный период нарастили сложные проблемы. Используя рычаги централизованного планирования, Советскому Союзу удалось в сравнительно короткий период восстановить народное хозяйство, мобилизовав для этого все природные и людские ресурсы. Однако уже к 1955 г. выяснилось, что прежняя модель управления экономикой не позволяет достичь уровня развитых капиталистических стран. Серьезную озабоченность руководства страны вызывали: отставание народного хозяйства в области новых технологий, сохранение устаревшего станочного парка, более низкий (в сравнении с США) уровень производительности труда рабочих, сохранение в промышленности большого числа людей, занятых ручным трудом. Медленными темпами развивалось зерновое производство.

В погоне за высокими показателями выпуска продукции мало внимания уделялось человеку. Поэтому первоначальный энтузиазм народа сошел на нет, а в городе и деревне были сохранены нормы трудового законодательства военного времени. Несмотря на государственные меры, стихийная миграция населения принимала все большие масштабы.

Тем не менее из докладной записки начальника ЦСУ СССР В. Старовского заместителю председателя Совета Министров СССР А. И. Микояну можно увидеть, что потребление продуктов питания за год на душу населения в СССР в 1952—1953 гг. значительно превышают те же самые показатели 1940 г. Естественный прирост населения также был значительным. Если в 1940 г. он равнялся 13,2 человека на 1 тыс. населения, то в 1950 г. он составлял уже 17,0 человек на 1 тыс. населения¹³. Мало того, 25 апреля 1956 г. был отменен указ 1940 г., прикреплявший трудящихся к предприятиям. Отныне рабочие могли менять место работы, уведомив об этом администрацию за две недели. Минимальная заработка плата была повышена примерно на 35 % и освобождена от налога. Размер пенсий почти удвоился, а пенсионный возраст был снижен до 60 лет для мужчин и 55 лет для женщин¹⁴.

Рост показателей развития промышленности наблюдался и в союзных республиках. Например, в 1954 г. валовая продукция промышленности Казахской ССР возросла по сравнению с 1953 г. на 12 %, а по отношению к 1950 г. — примерно на 60 %. В 1955 г. выпуск промышленной продукции в республике превысил уровень 1950 г. в 1,8 раза, а довоенный уровень — почти в 4 раза. Только в 1954 г. Казахстан сдал государству 231 млн пудов хлеба, из них более 70 % составляла пшеница¹⁵.

В Белорусской ССР в 1957 г. объем промышленного производства увеличился в 25 раз по сравнению с 1913 г. В республике вырабатывалось электроэнергии в 800 раз, торфа добывалось в 400 раз, цемента производилось

¹³ См.: *Кара-Мурза С. Г. Указ. соч. С. 6.*

¹⁴ См.: *Верт Н. Указ. соч. С. 362.*

¹⁵ См.: *Тайманов Г. Т. Развитие Советской государственности в Казахстане. Краткий историко-юридический очерк. — М., 1956. — С. 118—119.*

в 16 раз больше, чем в 1913 г. Резко увеличилось производство сельскохозяйственных культур. Если в 1913 г. было произведено 33 тыс. т льноволокна, то в 1957 г. — 77,2 тыс. т; картофеля собрано почти в три раза больше, чем в 1913 г. В 1957 г. произведено мяса и сала (в убойном весе) 373,5 тыс. т и 2 тыс. 561 т молока против 219 тыс. т мяса и сала и 1 тыс. 429 т молока в 1913 г.¹⁶.

Бурный рост промышленного производства в рассматриваемый период происходил и в Эстонской ССР. В ходе выполнения пятилетнего плана, который был намечен на XIX съезде КПСС (10 октября 1952 г.) уже в 1954 г. промышленная продукция республики превысила довоенный уровень в 6 раз. За пятилетку удельный вес тяжелой промышленности в народном хозяйстве республики возрос с 41 % до 54 %¹⁷.

Исходя из приведенных данных, можно сделать вывод о том, что причинами роста уровня преступности в стране являлись не экономические, а иные причины.

Одной из причин роста преступности руководство страны считало неудовлетворительную работу правоохранительных органов. Стоит отметить, что в рассматриваемый период уровень технической оснащенности органов внутренних дел был крайне низок. «В 1955 году на все органы внутренних дел РСФСР было выделено лишь 56 легковых автомобилей ГАЗ-69. Из 3445 горрайотделов и отделений милиции были обеспечены одной легковой или грузовой автомашиной около 2240, что составляет 65 %, а 330 поселковых отделений милиции вообще не имели автотранспорта. К сентябрю 1957 года 21 МВД — УВД РСФСР своих телефонных станций не имели, а обеспечивались связью на договорных условиях. К этому времени лишь 4,8 % милицейских постов были телефонизированы (раций тогда практически не было), только 7,8 % участковых уполномоченных имели служебные телефоны»¹⁸. Не лучше обстояли дела и в органах внутренних дел союзных республик.

Нет сомнений в том, что техническая оснащенность правоохранительных органов — важный фактор успешной борьбы с преступностью, однако как объяснить тот факт, что до определенного момента правоохранительные органы страны довольно успешно боролись с преступностью в послевоенный период?

Рост правонарушений, и в частности хулиганства, был парадоксальным, если в 1946 г., даже несмотря на вспышку послевоенной преступности, за хулиганство было осуждено около 70 тыс. человек, то в последующие годы происходил постепенный рост числа осуждённых за хулиганство, завер-

¹⁶ См.: Маргунский С. П. Создание и упрочение Белорусской государственности. — Минск: Изд-во Академии наук БССР, 1958. — С. 256.

¹⁷ См.: Левин Б. И. Развитие Советской государственности в Эстонии. — М.: Госиздат. Юрид. лит., 1961. — С. 102.

¹⁸ Калашников И. И. Органы внутренних дел Республики Бурятия, 1923 — начало 2000 г.: дис. ... канд юрид. наук. — Иркутск, 2002. — С. 96.

шившийся показателем 1956 г. — почти 200 тыс. осуждённых¹⁹. Наблюдался значительный рост административных правонарушений по мелкому хулиганству. По решению судов в 1957 г. подвергнуто административному наказанию почти полтора миллиона человек²⁰.

Полагаем, что условием роста преступлений мог быть тот факт, что, когда происходила борьба политических группировок, через средства массовой информации МВД СССР было выставлено в негативном свете, и это серьезно повредило авторитету органов внутренних дел. Кроме того, информация о репрессиях не могла не повредить и авторитету Коммунистической партии, и советскому политическому режиму в целом. Самой главной причиной роста преступности в стране можно считать развал системы органов внутренних дел СССР в угоду конъюнктурных соображений. В борьбе за власть партийные лидеры очернили правоохранительные органы страны в глазах простых граждан. Возложив всю ответственность за незаконные репрессии на руководителей НКВД — МВД, победившая партийная группировка пыталась скрыть свое участие в незаконных репрессиях, которые имели место в довоенный и послевоенный период. В результате этого групповые нападения на милиционеров, нёсших службу в общественных местах, с причинением телесных повреждений стали явлением достаточно частым, что было бы немыслимо в более ранний период. Мало того, хулиганские группы нападали на отделы органов внутренних дел и нередко освобождали задержанных.

Кроме того, 27 марта 1953 г. Президиум Верховного Совета СССР издал Указ «Об амнистии», по которому на свободу вышло около миллиона человек, осуждённых на срок до 5 лет, что составляло более трети советских заключенных.

По мнению А. Ю. Блока, рост преступности в стране был вызван исключительно амнистией 1953 г., а не плохой работой органов внутренних дел. «Идея крайне неудовлетворительной работы органов милиции как причины существования преступности нашла отражение в ряде правительенных документов, одним из которых явилось постановление Совета Министров СССР «О мерах по укреплению охраны общественного порядка и борьбе с уголовной преступностью» от 27 августа 1953 года. Это постановление было направлено на ликвидацию катастрофических последствий амнистии, проведенной после смерти И. В. Сталина, требовало от правоохранительных органов обеспечить резкое снижение уровня преступности в стране. В этом документе органам милиции ставилось в вину резкое ухудшение криминогенной обстановки в стране. Вслед за этим постановлением 31 октября 1953 г. появился приказ Министра внутренних дел СССР «О наложении дисциплинарных взысканий на работников МВД и милиции, допустивших рост

¹⁹ ГАРФ. Ф. Р-9401. Оп. 1. Д. 4320. Л. 48; Ф. Р-8131. Оп. 32. Д. 5602. Л. 37—43.

²⁰ ГАРФ. Ф. Р-8131. Оп. 32. Д. 5602. Л. 37—43.

уголовных преступлений», которым руководителям органов внутренних дел на местах были объявлены выговоры и «указано» на плохие показатели».

Необходимо отметить, что досрочные освобождения и раньше практиковались, выступая достаточно частым явлением уголовно-исполнительной политики советского государства. «С 1947 года начинает использоваться такой элемент поощрительного института, как досрочное освобождение с направлением на промышленные объекты. Так, на основании ст. 2 Указа Президиума Верховного Совета СССР от 10 января 1947 года о досрочном освобождении спецконтингента из мест заключения с направлением его на работу в промышленность, освобождались отдельные категории заключенных, впервые осужденных на срок до пяти лет с последующим их закреплением в качестве вольнонаемных рабочих до конца 1948 года»²¹.

В. А. Козлов считает, что рост преступности так же был вызван амнистией 1953 г. «Массовая амнистия 1953 года не только сыграла роль пускового механизма неудержимого распада ГУЛАГа, но и открыла канал переноса специфически гулаговских и заведомо конфликтных практик в «большой социум»²². Об этом пишет и Н. Верт: «27 марта Верховный Совет СССР объявил амнистию для всех заключенных, чей срок не превышал пяти лет. Амнистия предусматривала освобождение несовершеннолетних и матерей, имевших детей в возрасте до десяти лет, а также всех осужденных, независимо от величины срока, за взяточничество, экономические преступления, административные и военные правонарушения, большую часть которых совершили хозяйственники и партработники, ставшие жертвами последних кампаний 1951—1952 гг. Главным результатом Указа об амнистии, не коснувшегося политических заключенных, неизменно получавших сроки больше чем пять лет, стало освобождение большого числа уголовников, которые, выйдя из тюрем, создали в городах, и особенно в Москве, такую опасную обстановку, что потребовалось усилить полицейские меры и держать в состоянии повышенной готовности многочисленные подразделения МВД»²³.

Версия о том, что амнистия являлась основной причиной роста преступности в стране, придерживается и Е. М. Ковалева. Она пишет, что «из мест заключения вышли не только виновные в политических преступлениях (в большинстве своем родственники, друзья и знакомые руководителей партии и государства), а также мелкие уголовники, бандиты и насильники (срок был сокращен, большую часть они уже отбыли). Бездомные, без семьи, без прописки, не нашедшие себя в нормальной общественной и трудовой жизни, они снова становились на преступный путь. Это обстоятельство в не-

²¹ Кузьмин М. А. Стимулирование правопослушного поведения заключенных в исправительно-трудовых лагерях посредством поощрительных норм (1930—1956 гг.): дис... канд. юрид. наук. — М., 1998. — С. 125.

²² Козлов В. А. Указ. соч. С. 96.

²³ Верт Н. Указ. соч. С. 338.

которой мере повлияло на рост преступности в стране в 1953 г.»²⁴. Автор настоящей монографии также склонен полагать, что амнистия 1953 г. сыграла немалую роль в росте уровня преступности, но, тем не менее, вряд ли можно согласиться с Е. М. Ковалевой полностью, т. к. на свободу по амнистии 1953 г. бандиты и насильники выйти не могли, ведь срок лишения свободы за бандитизм и изнасилования был обычно более пяти лет.

В результате амнистии было освобождено значительное число осуждённых и прекращено множество уголовных дел. «С учетом всех пунктов этого документа надлежало освободить из мест заключения 1203421 человека, а также прекратить следственные дела на 404120 граждан. На 10 августа 1953 года по амнистии в целом было освобождено 1032000 человек»²⁵. Считаем, то амнистия 1953 г. стала причиной освобождения большого числа мелких уголовников, что, в свою очередь, вызвало рост преступлений небольшой и средней тяжести, в основном хулиганства. Рост же тяжких преступлений был незначителен, т. к. опасных преступников амнистия не коснулась. В результате амнистии 1953 г. именно хулиганские действия стали принимать угрожающие масштабы.

Кроме того, амнистия 1953 г., как считает Т. Асаналиев, серьезным образом повлияла и на криминогенную ситуацию в самих ИТУ. «Амнистия 1953 года привела не только к концентрации в местах лишения свободы лиц, придерживающихся воровской идеологии, но и их консолидации. Пользуясь неразберихой, царившей вследствие перемещения значительных масс осужденных в связи с ликвидацией многих лагерей и колоний, уголовно-бандитствующие осужденные начали «задавать тон» в местах заключения. Под угрозой расправы они заставляли бригадиров не только включать их в состав бригады, но и выводить самый высокий процент выработки, хотя фактически не работали. Не надеясь на защиту своих интересов со стороны администрации, осуждённые выбрали единственную возможную форму пассивного протеста, сопротивления уголовно-бандитствующим осужденным — не выходили на рабочие объекты или, выйдя, к работе не приступали. В частности, по справке лесного отдела ГУЛАГа в лесозаготовительных лагерях ежедневно не выходило на объекты: в четвертом квартале 1954 года — 4238 человек, в январе 1955 года — 5622 человека, в феврале 1955 года — 6185 человек. В связи с ликвидацией ряда отделений лагерей, дислоцированных на территории Казахстана, в IV квартале 1954 года 43,4 % осужденных совершенно не были задействованы на производстве»²⁶.

Отдельно взятые хулиганские действия с 1956 г. стали перерастать в массовые беспорядки. Так, 10 января 1956 г. МВД СССР информировало

²⁴ Ковалева Е. М. Указ. соч. С. 92.

²⁵ Блок А. Ю. Указ. соч. С. 96.

²⁶ Асаналиев Т. Становление и развитие организационно-правовых основ трудового перевоспитания осужденных в СССР, 1917—1969 гг.: дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1992. — С. 116.

ЦК КПСС и Совет Министров СССР о групповом хулиганстве молодежи в Новороссийске. Вечером 9 января на одной из главных улиц города группа пьяных молодых людей (15—18 человек), взявшись за руки, загораживала дорогу прохожим, приставала к женщинам, оскорбляла встречных прохожих. При задержании сотрудниками милиции группа оказала сопротивление. В это время в находившемся поблизости кинотеатре закончился сеанс. У места событий собралось большое количество людей. Некоторые из них охотно присоединились к хулиганам.

Образовавшаяся толпа забросала отделение милиции камнями, ворвавшись в помещение и напала на сотрудников. Часть милиционеров спряталась в помещении Госбанка. Туда же бросилась и толпа, швыряя в двери и окна камни и палки. Обороняясь, милиционеры применили оружие. Один из нападавших молодых людей был убит (при нем был обнаружен финский нож). У находившегося в помещении Госбанка пожилого работника милиции (62 года) начался сердечный приступ, от которого он впоследствии умер. Одновременно с нападением на Госбанк огромная толпа (около тысячи человек) швыряла палки и камни, попыталась ворваться в 1-е отделение милиции и на почту. Эта же толпа окружила и избила постового милиционера. У него попытались отнять оружие и ударили ножом в спину. Для наведения порядка потребовалась помощь пограничников и военного патруля. Совместными усилиями милиции и военнослужащих (с применением оружия) преступные действия удалось прекратить. 15 преступников были задержаны. В результате беспорядков пострадало три сотрудника милиции и два офицера Советской Армии²⁷. Подобные беспорядки продолжались в течение всего 1956 г. 21 января они происходили в Клайпеде (Литовская ССР) (500 человек)²⁸, 17 июня в Енакиево (Сталинская область Украинской ССР) (300 человек)²⁹, 28 октября в Славянске (Сталинская область УССР) (600 человек)³⁰.

В целях усиления борьбы с нарушениями общественного порядка руководство МВД СССР приняло меры по пресечению правонарушений, связанных с распитием спиртных напитков и появлением в пьяном виде в общественных местах. В первом полугодии 1957 г. пьяных было задержано почти в два раза больше, чем за тот же период 1956 г.³¹. Однако, несмотря на усиленное внимание Министерства внутренних дел СССР к проблеме роста правонарушений, ситуация в регионах оставалась напряженной. Например, в 1958 г. в Бурятской АССР был отмечен рост уровня преступности в сравнении с 1957 г. на 11,1 %. Это произошло главным образом за счет хулиганских проявлений — на 186 фактов, краж государственного и общественного имущества — на 63 случая, мелких краж — на 62 факта и изнасилований —

²⁷ ГАРФ. Ф. Р-9401. Оп. 1 Д. 4439. Л. 2—3; Ф. Р-8131. Оп. 32. Д. 4577. Л. 14.

²⁸ ГАРФ. Ф. Р-9401. Оп. 1 Д. 4444. Л. 10—12.

²⁹ ГАРФ. Ф. Р-9401. Оп. 1 Д. 4410. Л. 115.

³⁰ ГАРФ. Ф. Р-9401. Оп. 1 Д. 4446. Л. 124—125; Оп. 2. Д. 482. Л. 21—22.

³¹ ГАРФ. Ф. Р-9401. Оп. 2. Д. 4492. Л. 32—33.

на 13 случаев. В то же время сократились разбойные нападения — на 44, убийства — на 16, кражи личного имущества граждан — на 29 случаев.

Несмотря на рост числа преступлений, органы внутренних дел СССР несколько повысили результативность своей деятельности. Раскрываемость особо опасных преступлений составила 86,7 %, что превысило аналогичный показатель 1957 г. на 3,4 %, общая раскрываемость преступлений составила 93,9 %³².

Большую роль сыграли меры, предпринятые для повышения действенности исполнения Указа Президиума Верховного Совета РСФСР от 19 декабря 1956 г. «Об ответственности за мелкое хулиганство». Однако в практике исполнения этого указа замечалось множество недостатков в различных областях РСФСР. Лица, привлеченные к административной ответственности за мелкое хулиганство и мелкую спекуляцию, как правило, выделялись для использования на физических работах под ответственность представителей хозяйственных организаций. Постоянный же надзор со стороны органов милиции за ними не осуществлялся, т. к. не было для этого возможностей. Ведь в штатах аппарата и подразделений органов внутренних дел не предусматривались сотрудники, которые выполняли бы функции надзора за административно арестованными во время вывода их на работы. В свою очередь, представители хозяйственных организаций не обеспечивали за арестованными контроля и не оказывали на них должного влияния.

Такое положение приводило к тому, что многие административно арестованные относились к труду крайне недобросовестно, самовольно уходили с объектов работ, пьянизовали и совершали новые правонарушения. Руководители предприятий с большой неохотой брали их на работу, а значительная часть административно арестованных по этой причине вообще не привлекалась к труду. В результате во многих областях затраты на содержание административно арестованных превысили доходы от их трудового использования, в частности в Астраханской области местному бюджету был причинен ущерб в 9,9 тыс. рублей. В целях устранения этих недостатков во многих областях учреждалась милиционская конвойная охрана с функцией конвоирования административно арестованных к месту работы и наблюдению за ними³³.

В. А. Козлов, в своей книге «Неизвестный СССР. Противостояние народа и власти 1953—1985 гг.» пытается представить хулиганские выступления как массовое противостояние народа и Советской власти³⁴. С такой точкой зрения нельзя согласиться. Антисоветские выступления не приняли массового характера, а инициаторы этих выступлений, зачастую являясь представителями криминальной среды, и не могли выражать интересы широких

³² См.: Калашников И. И. Указ. соч. С. 87.

³³ См.: Советская милиция. № 4. 1964. С. 26.

³⁴ См.: Козлов В. А. Указ. соч. С. 116—126.

слоев общества. Всего за антисоветскую агитацию и пропаганду в СССР 1956—1960 гг. было осуждено 4 тыс. 676 человек³⁵.

В связи с участвовавшими массовыми беспорядками в некоторых районах стали дежурить специальные силы быстрого реагирования органов внутренних дел — «отдельные команды», достигавшие численности до 80 сотрудников. В случае необходимости их предполагалось использовать для усиления охраны мест заключения³⁶.

Всплеск преступности 1953 г. и тенденция ее последующего роста вплоть до 1957 г., полагаем, произошли главным образом в результате освобождения заключенных по различным причинам, произведенным на основании:

— Указа Президиума Верховного Совета СССР от 24 апреля 1954 г. «О порядке досрочного освобождения от наказания осужденных за преступления, совершенные в возрасте до 18 лет»;

— Указа Президиума Верховного Совета СССР от 14 июня 1954 г. «О введении условно-досрочного освобождения из мест заключения».

Из справки ГУЛАГа МВД СССР «О наличии, движении и составе заключенных в исправительно-трудовых лагерях и колониях Министерства внутренних дел СССР за 1953—1955 гг.» можно видеть, что к 1 января 1957 г. численность заключенных составила 807 тыс. 977 человек, или 32,7 % от численности заключенных на 1 января 1953 г., который в тот период составлял 2 млн 472 тыс. 247³⁷, т. е. 2/3 заключенных были освобождены с 1953 по 1957 гг.

Немаловажным фактором было то, что ЦК КПСС, проводя кадровую политику при назначении на тот или иной руководящий пост, обращало внимание не только на профессиональные, но и на политические качества кандидата. В результате к 1956 г. 77 % административно-управленческого состава (без обслуживающего состава) Центрального аппарата МВД СССР являлись членами и кандидатами в члены КПСС. Суть управленческой деятельности Коммунистической партии Советского Союза сводилась к организации контроля за деятельностью государственных органов и умелому подбору кадров. «Главное в организационной работе — это правильная расстановка кадров, умелый подбор людей по их политическим и деловым качествам, повседневный контроль за тем, как работают кадры на деле, каких результатов добиваются. XXI съезд партии признал, что это ленинское положение проводится в жизнь еще неудовлетворительно. Партийные организации проделали после съезда известную работу по устранению этого недостатка, но задачи дальнейшего улучшения качественного состава кадров и проверки их дея-

³⁵ См.: Там же. С. 116.

³⁶ ГАРФ. Ф. Р-9401. Оп. 2. Д. 506. Л. 335—336.

³⁷ См.: *Хрестоматия по отечественной истории (1946—1995)*: учеб. пособ. для студ. вузов / под ред. А. Ф. Киселева, Э. М. Щагина. — М.: ВЛАДОС, 1996. — С. 50.

тельности по реальным результатам продолжают оставаться важнейшим в практике партийного руководства».

ЦК КПСС, наращивая контроль в сфере уголовно-исполнительной политики, взял в свои руки и процесс освобождения из мест заключения. Постановлением от 4 апреля 1954 г. «Об осужденных, отбывающих наказание в местах лишения свободы» Президиум ЦК КПСС принял предложение Н. С. Хрущева создать партийные комиссии ЦК КПСС, «наделив их полномочиями от Президиума Верховного Совета СССР», и командировать их в лагеря для рассмотрения дел лиц, отбывавших наказание за преступления политического характера и должностные преступления, чтобы на месте принять решение об их освобождении³⁸.

Разногласия партийного руководства после ареста Л. П. Берии не были такими острыми, тем не менее они имели место. Отстранение от должности Министра внутренних дел СССР С. Н. Круглова было вызвано не только обвинениями о выселении чеченцев и ингушей в 1944 г., в организации спецтюрем в 1950 г. для партийных функционеров, но и вопросом освобождения заключенных из мест лишения свободы. Министр юстиции К. П. Горшенин и первый заместитель Генерального прокурора СССР П. В. Баранов 15 сентября 1955 г. обратились в ЦК КПСС с письмом, в котором предлагали дополнить статью 2 Указа Президиума Верховного Совета СССР от 3 сентября 1955 г. «О досрочном освобождении из мест лишения свободы инвалидов, престарелых, лиц, страдающих неизлечимым недугом, беременных женщин и женщин, имеющих малолетних детей» ограничениями в освобождении крупных расхитителей социалистической собственности. 19 ноября это предложение было рассмотрено Секретариатом ЦК КПСС, и была создана комиссия в составе В. В. Золотухина, Р. А. Руденко, К. П. Горшенина, С. Н. Круглова для выработки проекта постановления ЦК. Однако 24 ноября на заседании комиссии В. В. Золотухин выдвинул новое предложение — распространить ограничение на досрочное освобождение всех лиц, осуждённых за контрреволюционные преступления и убийства. Министр внутренних дел СССР С. Н. Круглов не согласился с этим и был снят с должности в январе 1956 г. с последующим назначением на должность заместителя министра строительства электростанций.

Начальный этап реорганизации системы органов внутренних дел СССР 1953—1956 гг. был связан с внутриполитической борьбой в руководстве Коммунистической партии и Правительстве Советского государства. На фоне реабилитации многих незаконно привлеченных к уголовной ответственности граждан было репрессировано большое число сотрудников Министерства внутренних дел СССР и упразднено Особое Совещание при Министре внутренних дел СССР. Новая концепция реформирования привела к выделению из МВД СССР органов государственной безопасности и ограничению пред-

³⁸ ГАРФ. Ф. Р-9401. Оп. 10. Д. 218. Л. 17—18.

метов ведения Министерства внутренних дел СССР. Несмотря на значительные экономические успехи Советского Союза и улучшавшийся с каждым годом уровень жизни населения, резко возросло количество правонарушений уголовного и административного характера, вызванного амнистией 1953 г. и падением авторитета органов внутренних дел в связи с обнародованием информации о незаконных репрессиях в довоенный и послевоенных период.

§ 2. Реорганизация системы органов внутренних дел СССР и её правовое закрепление (1956—1958 гг.)

Важным шагом на пути децентрализации управления органами внутренних дел Советского государства стало образование МВД РСФСР 22 февраля 1955 г. В то же время расширение прав прокуратуры по надзору за органами госбезопасности и органов внутренних дел, в соответствии с Указом Президиума Верховного Совета СССР «О прокурорском надзоре СССР», должно было усилить контроль за законностью в их деятельности.

«Во исполнение постановления Совета Министров РСФСР № 680-106 с от 21 мая 1955 года приказом МВД СССР № 222 от 3 июня 1955 года была объявлена структура и штаты Центрального аппарата МВД РСФСР: Управление милиции (240 человек по штату); Управление исправительно-трудовых лагерей и колоний (120 человек); Управление пожарной охраны (63 человек); Управление службы местной противовоздушной обороны (35 человек); Управление кадров (41 человек); Архивное управление (30 человек); Хозяйственное управление (92 человека); Тюремное управление (25 человек); Отдел детских трудовых и воспитательных колоний (29 человек); 1 специальный отдел (17 человек)³⁹; 4 специальный отдел (23 человека)⁴⁰; Отдел фельдсвязи (29 человек); Финансовый отдел (32 человека); 5-е специальное отделение (5 человек); Контрольная инспекция (5 человек); Секретариат (29 человек). Всего по Центральному аппарату МВД РСФСР — 820 человек»⁴¹.

В связи с образованием МВД РСФСР (суть лишь Центрального аппарата МВД РСФСР) штатная численность Центрального аппарата МВД СССР была сокращена на 1300 человек. Если учесть то, что штатная численность Центрального аппарата МВД РСФСР составляла 820 человек⁴², то можно сказать, что численность сотрудников Центрального аппарата МВД РСФСР

³⁹ Ведал сбором и хранением оперативно-агентурных материалов, в том числе и на руководителей партии и правительства.

⁴⁰ Занимался вопросами специальных поселенцев и членов их семей.

⁴¹ Архив Фонда центра правовой информации (ФЦПИ) МВД России. Сборник несекретных приказов МВД СССР за 1955 год. № 222.

⁴² ФЦПИ МВД России. Сборник несекретных приказов МВД СССР за 1955 год. № 222.

не компенсировала сокращение штатов Центрального аппарата МВД СССР. В итоге количество работников Центральных аппаратов системы органов внутренних дел СССР сократилось на 480 единиц.

Считаем, что учреждение МВД РСФСР способствовало снижению уровня чрезмерной централизации в управлении органами внутренних дел. Например, до появления МВД РСФСР утвердить одну штатную единицу за счет ведомственных средств, отпускаемых на содержание милиции по охране ведомственных объектов, можно было только приказом МВД СССР⁴³.

Обеспечить удовлетворительное изучение, проверку, отбор и расстановку кадров при прежней централизации было достаточно сложно. Прежние кадровые аппараты МВД СССР были не в состоянии учесть особенности, присущие отдельно взятой республике, краю, области. Поэтому закономерным стало расширение прав министров внутренних дел союзных республик и начальников УВД краев и областей.

В мае 1955 г. политотдел Главного управления милиции МВД СССР предложил руководству министерства войти в Президиум Верховного Совета СССР с просьбой о принятии постановления «О задачах исполнкомов Советов депутатов трудящихся по привлечению трудящихся в помощь органам милиции по охране общественного порядка». Было высказано также предложение обсудить вопрос о распространении действия Дисциплинарного Устава Вооруженных сил СССР на милицию всей страны, а не только на милицию городов особого списка. Министром внутренних дел СССР эта инициатива была поддержана, а Президиум Верховного Совета СССР ее одобрил⁴⁴.

Поощрялся также прием на службу в милицию бывших военнослужащих. В результате демобилизации высвободилось большое количество военнослужащих, часть которых была принята на службу в органы внутренних дел. За 1955—1957 гг. в СССР сократилась численность Вооруженных сил на два миллиона человек. В январе 1958 г. было демобилизовано еще 300 тыс., а в январе 1960 г. — сокращено еще 1,2 млн человек, из них 250 тыс. офицеров. Увольнения производились в спешном порядке, без необходимой подготовки: в результате многие бывшие офицеры оказались без работы⁴⁵.

Согласно п. 3 директивы Главнокомандующего Сухопутными войсками Министерства обороны СССР №УУСВ/1/232001 от 23 мая 1957 г. было разрешено «в виде исключения, увольнять в запас досрочно сержантов, старшин, солдат и матросов, имеющих среднее образование, желающих поступить в ВУЗы в текущем году. Увольнение указанных военнослужащих про-

⁴³ См.: *Органы и войска МВД России. Краткий исторический очерк*. — М., 1996. — С. 272.

⁴⁴ ГАРФ. Ф. Р-9415. Оп. 3. Д. 337. Л. 159.

⁴⁵ См.: Таубман У. Хрущев / Пер. с англ. Н. Л. Холмогоровой. — М.: Молодая гвардия, 2005. — С. 416.

водить в порядке поощрения за отличную боевую подготовку и дисциплину и при условии, если не будет нарушена боеготовность войск». В связи с этим был издан приказ МВД СССР от 12 августа 1957 г. «О разъяснительной работе среди солдат и сержантов, подлежащих увольнению в запас в 1957 г., с целью отбора кандидатов в специальные средние школы милиции», в соответствии с ним уволившиеся военнослужащие поступали в школы милиции.

5 июня 1956 г. ЦК КПСС принял постановление «Об упразднении политорганов милиции». Должности заместителей начальников по политчасти сохранялись лишь в строевых частях милиции. Постановление обязывало местные партийные органы осуществить действенные меры по развитию партийно-политической работы в милиции с целью улучшения оперативно-служебной деятельности. В наиболее крупных подразделениях милиции предполагалось ввести должности освобожденных секретарей парторганизаций. Эта мера способствовала усилению связи органов внутренних дел СССР и партийных органов, способствовала демократизации и большей гласности в правоохранительной деятельности.

Снижение уровня централизма в организации органов внутренних дел СССР как главный замысел реорганизации преследовало цель обеспечения большей открытости в деятельности органов внутренних дел, большей связи их с населением. Появление Министерства внутренних дел РСФСР, взявшего часть полномочий по оперативному управлению структурными подразделениями Министерства внутренних дел СССР, стало важным этапом в устранении излишнего централизма в системе органов внутренних дел Советского государства.

Закономерным стал переход к следующему этапу — введению принципа двойного подчинения. Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 25 октября 1956 г. «О мерах по улучшению работы МВД СССР» управления Министерства внутренних дел СССР и управления внутренних дел в областях и краях были реорганизованы в управления внутренних дел исполнительных комитетов областных (краевых) Советов депутатов трудящихся. Восстановился принцип демократического централизма управления органами внутренних дел, формировалась система двойного подчинения: местным Советам и вышестоящим органам внутренних дел. «Тем самым было оформлено восстановление принципа «двойного подчинения» органов внутренних дел — по ведомственной линии (вышестоящим органам МВД), а также по линии «советской» (с подчинением исполнкомам местных Советов на правах их отделов). Изменение структуры и организации работы органов внутренних дел должно было способствовать усилению их связи с местными партийными и советскими органами⁴⁶.

На этом этапе реорганизации системы органов внутренних дел СССР внедрение принципа двойного подчинения, полагаем, содержало много по-

⁴⁶ См.: Мулукбаев Р. С., Скилягин А. Т. История советской милиции. Хронологический справочник. — Л., 1976. — С. 60—61.

ложительного. Так, например, председатель исполкома Совета депутатов трудящихся отвечал за состояние дел в регионе в целом, в том числе и охраны общественного порядка, а деятельность подразделений патрульно-постовой службы, государственной автомобильной инспекции и других служб носила сугубо территориальный характер. С учетом местных особенностей можно было своевременно провести необходимые в конкретной ситуации меры по укреплению общественного порядка в регионе. В то же время борьба с такими преступлениями, как бандитизм, носящими межреспубликанский характер, должна была быть выведена за пределы региона и координироваться общесоюзовыми органами внутренних дел.

Кроме того, восстановление принципа двойного подчинения способствовало повышению ответственности местных Советов за состояние общественного порядка на подведомственных им территориях, расширению связи органов внутренних дел с населением, а также местными органами государственного управления, деятельность которых также имела определенное значение для охраны общественного порядка (культуры, народного образования, здравоохранения).

Подчинение органов внутренних дел местным Советам депутатов трудящихся создавало лучшие условия для постоянного контроля за законностью в их деятельности. Этот контроль осуществлялся следующими путями:

а) обсуждением вопросов охраны общественного порядка, работы органов внутренних дел на сессиях Совета и на заседаниях его исполнительного комитета;

б) проверкой работы органов внутренних дел постоянной комиссией местного Совета по социалистической законности и депутатами;

в) проверкой законности привлечения граждан органами внутренних дел к административной ответственности по материалам, которые направлялись ими в административные комиссии и комиссии по делам несовершеннолетних;

г) разрешением жалоб граждан и должностных лиц на незаконные действия сотрудников органов внутренних дел.

Постановление ЦК КПСС от 25 октября 1956 г. также содержало анализ работы аппаратов уголовного розыска и других оперативных служб системы органов внутренних дел СССР. Работа этих органов оценивалась как неудовлетворительная на основании того, что до 20 % разбойных нападений и до 30 % краж оставалось нераскрытыми⁴⁷.

В середине 50-х годов криминогенная обстановка в стране характеризовалась ростом числа особо опасных преступлений. Например, если по СССР в 1956 г. было совершено 9 тыс. 670 убийств, то в 1957 г. — уже 12 тыс. 230; изнасилований в 1956 г. — 6 тыс. 993, а в 1957 г. — 10 тыс. 207⁴⁸.

⁴⁷ См.: *История органов внутренних дел*: учебник / Под ред. Р. С. Мулукова. — М.: Академия управления МВД России, 2004. — С. 197.

⁴⁸ ГАРФ. Ф. Р-9415. Оп. 3. Д. 337. Л. 159.

В целом же в течение 1957 г. на каждые 100 тыс. жителей зарегистрировано 266,1 преступлений. Однако количество преступлений несовершеннолетних уменьшилось с 58 тыс. 724 (12,9 % от общего числа) в 1956 г. до 49 тыс. 780 — в 1957 г. (10,3 от общего числа)⁴⁹.

В 1957 г. в интересах укрепления общественного порядка были усилены меры по борьбе с производством и продажей самогона и домашнего пива. В закрытом письме ЦК КПСС «Об усилении борьбы с пьянством и самогоноварением» говорилось, что пьянство вредит здоровью населения и провоцирует хулиганство. Например, в городе Чимкенте (Южно-Казахстанская область) 79 % всех хулиганских действий было совершено в нетрезвом виде. В письме говорилось о неудовлетворительном исполнении Указа Президиума Верховного Совета СССР от 7 апреля 1948 г. «Об уголовной ответственности за изготовление и продажу самогона». Выдвигались предложения бороться с этим пагубным явлением через периодическую печать, мобилизовывать общественность, привлекать партийные и советские органы. Тем не менее от ЦК компартии Грузии поступило предложение не подвергать ответственности лиц, изготавливающих самогон, т. к. при производстве виноградной водки не используются ни продукты питания (хлеб, сахар, свекла и т. д.) ни полноценное сельскохозяйственное сырье, а водка вырабатывается из отходов виноделия (выжимки винограда), непригодных для каких-либо иных целей. ЦК компартии Грузии в данном случае предлагало привлекать к ответственности лишь за продажу самогона. Единодущие же всех партийных органов страны выразилось в осуждении алкоголизации населения и приравнивании лиц, занимающихся продажей домашних спиртных напитков, к лицам, ведущим паразитический образ жизни⁵⁰.

Необходимость контроля Советов депутатов трудящихся за деятельность органов внутренних дел привела к созданию в 1957 г. в составе Советов комиссий по социалистической законности и охране общественного порядка. Они изучали деятельность органов внутренних дел, контролируя ее, оказывая конкретную помощь, выявляли факты нарушений законности в их деятельности.

Было бы ошибочным считать, что нарушения законности происходили исключительно в структуре органов внутренних дел. Президиум Верховного Совета Татарской АССР, например, за 1956 г. специально рассматривал вопросы укрепления законности. При этом проблема законности в деятельности органов внутренних дел стояла не так остро, как в других отраслях государственного управления. На заседаниях Президиума обсуждались, например, следующие вопросы: «О состоянии социалистической законности в работе местных Советов Татарской АССР» (декабрь 1955 г.); «О ходе выполнения Указа Президиума Верховного Совета СССР от 8 июля 1944 г. об увеличении помощи беременным женщинам, многодетным и одиноким матерям,

⁴⁹ ГАРФ. Ф. Р-9415. Оп. 3. Д. 339. Л. 82, 83.

⁵⁰ РГАНИ. Ф. 2. Оп. 1, Ед. хр. 28.

усилении охраны материнства и детства исполкомом Тетюшского райсовета» (январь 1956 г.); «О результатах проверки соблюдения трудового законодательства на компрессорном заводе г. Казани» (февраль 1956 г.); «О ходе выполнения постановления Президиума Верховного Совета РСФСР от 22 марта 1955 года о фактах нарушения социалистической законности в работе местных Советов РСФСР и постановления Президиума Верховного Совета ТАССР от 24 декабря 1955 года» (март 1956 г.); «О выполнении жилищного законодательства исполкомом Бауманского райсовета г. Казани (апрель 1956 г.); «О состоянии соблюдения социалистической законности в работе исполкомом местных Советов Камско-Устьинского района» (май 1956 г.).

Тем не менее проблема обеспечения законности в деятельности органов внутренних дел оставалась. 29 января 1958 г. ЦК КПСС принял постановление «О фактах нарушения законности в милиции», в котором выявлялись серьезные нарушения органами внутренних дел прав граждан, не изжита практика необоснованного задержания граждан, грубого обращения с ними. ЦК КПСС указал на то, что имеющие место факты нарушения законности сотрудниками органов внутренних дел являются следствием слабой воспитательной работы с личным составом. ЦК КПСС поставил перед ЦК компартий союзных республик, местными партийными органами задачу усилить руководство и контроль за деятельностью органов внутренних дел, а также, продолжая линию прошлых лет, принять меры к пополнению их рядов партийно-комсомольскими кадрами и военнослужащими, уволенными в запас. Одновременно Прокуратуре СССР было предписано активизировать надзорную деятельность за органами внутренних дел.

Именно в рамках стремления к укреплению законности и в целях улучшения деятельности органов внутренних дел создавались специальные подразделения, работа которых позволяла повысить качество юридической техники в нормотворческой деятельности органов внутренних дел. 19 февраля 1957 г. с приказом Министра внутренних дел СССР № 120 было объявлено Положение «О Юридическом отделе МВД СССР», в котором говорилось о том, что вся деятельность отдела должна быть направлена на укрепление социалистической законности в деятельности органов внутренних дел.

На Юридический отдел возлагались:

а) дача заключений по представляемым Министру и его заместителям Главными управлениями проектам законов, Указов Президиума Верховного Совета СССР, постановлений и распоряжений Правительства, подготавливаемым для внесения в законодательные органы и Совет Министров СССР, а также принимать участие в разработке проектов аналогичных документов по поручению Министра и его заместителей;

б) составление заключений для Министра и его заместителей по проектам законов, указов, правительственные постановлений и распоряжений, поступающих в МВД СССР;

в) дача заключений по проектам основных руководящих документов;

г) проверка соответствия действующему законодательству проектов приказов и директивных указаний;

д) наблюдение за законностью издаваемых начальниками главных управлений, управлений и отделов МВД СССР приказов и других руководящих документов;

е) контроль за законностью приказов и других руководящих документов, издаваемых МВД;

ж) изучение и обобщение отдельных вопросов административно-правовой практики учреждений внутренних дел;

з) дача заключений по решению арбитража МВД СССР, обжалованным Министру внутренних дел СССР;

и) юридическая консультация заинтересованных главных управлений по действующему законодательству;

к) справочная работа по действующему законодательству СССР⁵¹.

Концепция реализации постановления ЦК КПСС от 29 января 1958 г. была изложена в приказе МВД СССР от 24 февраля 1958 г. С обстоятельным разъяснением постановления в периодической печати выступил начальник Главного управления милиции МВД СССР М. В. Барсуков. Знаменательно, что претворение в жизнь рассматриваемого комплекса мероприятий, разработанного ЦК КПСС, сопровождалось сокрытием от зарубежных официальных лиц данных о преступности в СССР. Так, М. В. Барсуков в беседе с верховной судьей штата Нью-Йорк С. С. Лейбовицем отказался привести статистические данные о преступности в стране, исказил сведения о структуре преступности. У Лейбовица вызвало недоумение то, что информация М. В. Барсукова находилась в полном противоречии с отдельными данными о состоянии преступности в Москве, которые публиковались в центральной партийной и советской печати. В подобном статистическом противоречии, думается, не было ничего удивительного, т. к. в тот период на отношения между двумя государствами существенно влияла «холодная война». Информация о динамике преступности в СССР могла быть использована во враждебных для Советского Союза целях. В любом случае в СССР любому человеку гарантировалось право на труд и достойную жизнь, и преступность не носила организованного характера, являясь большей частью следствием разрухи, вызванной войной и низким культурным уровнем части населения. Несмотря на катастрофические последствия войны в СССР, народ был уверен в завтрашнем дне, об этом свидетельствуют неоспоримые статистические данные о росте рождаемости, питании населения и наличии жилья, когда к концу 1950-х гг. темпы роста строительства жилья стали обгонять темпы роста населения (80 % горожан стали жить в квартирах, когда в послевоенные годы — 84 % жили в коммуналках, бараках и полуподвалах).

⁵¹ *ФЦПИ МВД России. Сборник несекретных приказов за 1957 год. № 120.*

В подтверждение этому можно сказать, что большинство преступлений в Советском Союзе, как правило, совершались на почве пьянства, лицами, имевшими низкий общеобразовательный и культурный уровень, а также рецидивистами. Проведенной в порядке изучения выборочной проверкой было установлено, что на 10 тыс. 964 осуждённых, содержавшихся в исправительно-трудовых учреждениях, оказалось 74 % неграмотных и малограмотных, и 64 % совершили преступление в состоянии алкогольного опьянения⁵². В беседах с осуждёнными в возрасте от 19 лет до 21 года выяснилось, что они, потеряв отцов в годы Великой Отечественной войны, находились на иждивении матерей, которые в силу большой занятости на работе не могли уделять должного внимания их воспитанию. Они, оказавшись без надзора, бросили учебу. Осужденные в возрасте 21—30 лет бросили учебу и пошли работать в связи с материальными затруднениями в первые послевоенные годы, а потом не пожелали продолжать учебу в системе школ рабочей молодежи⁵³.

Начальник Главного управления милиции МВД СССР М. В. Барсуков неоднократно обращал внимание на проблемы, которые порождали низкую результативность правоохранительной деятельности. В его аналитическом письме, адресованном Министру внутренних дел СССР 10 августа 1958 г., говорилось: «За 1957 год только уголовным розыском было зарегистрировано 532734 преступления, что больше на 13000, чем в 1956 году, а всего в производстве органов милиции находилось 896663 уголовных дела.

В 1958 г. преступность имеет тенденции к дальнейшему росту. Структура органов крайне громоздка. Большинство оперативных работников, будучи раскрепленными, по так называемым зонам, по существу, исполняют роль «наблюдателей», поэтому вся тяжесть борьбы с преступностью ложится на менее опытных работников низовых органов милиции.

В настоящее время борьба с преступностью в стране ведется работниками уголовного розыска и ОБХСС. Это искусственное разделение не принесло пользы, ибо в районах, как правило, имеется один оперативный работник, который ведет борьбу по всем видам преступлений.

Полагаем, излишними управлеченческим промежуточным звеном являются существующие в большинстве республиканских и областных центров городские управления милиции.

Нам надо не сокращать участковых уполномоченных милиции, а, наоборот, идти по пути укрепления участков, лучшего подбора участковых уполномоченных милиции, которые могли бы сами вести борьбу с преступностью на своем участке». Как видим, начальник Главного управления милиции МВД СССР выдвигал плодотворную идею упразднения зонального принципа, упрощения структуры органов внутренних дел и укрепления службы участковых уполномоченных милиции, для большей активизации борьбы с преступностью в целях укрепления общественного порядка.

⁵² ГАРФ. Р-9401. Оп. 2. Д. 505. Л. 171—193.

⁵³ ГАРФ. Р-9401. Оп. 2. Д. 505. Л. 171—193.

О слабости органов внутренних дел в организационно-штатной сфере в середине 50-х гг. ХХ в. писал и А. Я. Малыгин: «Несмотря на строжайшую централизацию в решении оргштатных вопросов, к середине 50-х годов сложилась ситуация, мало чем отличавшаяся от имевшей место в 20-е годы: штатная численность органов, работавших в одинаковых условиях, существенно разнились, нагрузка на работников ведущих служб этих органов отличалась в десятки раз (на одного участкового в Волынской области приходилось 1800 человек, в Житомирской области — 18 тыс.; в Ровенской области на 10 тыс. городского населения приходилось 43 штатных единицы, а в Сталинской, где регистрировалось в 5—6 раз больше преступлений, 12 штатных единиц). В одном из документов того времени признавалось, что из-за низкой заработной платы искусственно завышались должностные категории, в результате чего в управлении милиции вместо отделений создавались карликовые отделы, состоящие из 4—6 единиц, и отделения из 2—3 единиц. Вследствие этого соотношение руководителей и подчиненных составляло 1:3, а старших оперуполномоченных к оперуполномоченным — 3:1»⁵⁴.

Потребность в высококвалифицированных специалистах вызвала необходимость в увеличении числа специализированных учебных заведений и развитии научно-исследовательской деятельности, причем это становилось приоритетной задачей. «В марте 1956 г. 46 % личного состава органов внутренних дел СССР имели низшее образование, а 42 % — неполное среднее⁵⁵». «79 % работников уголовного розыска, более 60 % личного состава аппаратов БХСС органов внутренних дел РСФСР не имели даже среднего образования»⁵⁶.

В середине 50-х годов руководством Коммунистической партии и МВД СССР было решено расформировать исправительно-трудовые лагеря и перейти на систему колоний⁵⁷. Политика ликвидации лагерей была обусловлена как восстаниями заключенных ГУЛАГа 1953—1956 гг., так и попыткой демократизации исправительно-трудовой системы. В 1953 г. администрации пришлось пойти на жесткое подавление забастовок заключенных в Воркуте на шахтах №№ 3 и 4. Чуть позже после этого в Норильске на шахте «Капитальная» имело место выступление заключенных, которые овладели оружием. Выступление удалось прекратить, применив бронетранспортеры. Однако в лагерях на территории КазССР начались еще более массовые волнения. Более месяца длилось восстание заключенных в Кенгире. Оно было подавлено только после привлечения к борьбе с восставшими танковых под-

⁵⁴ Малыгин А. Я. Развитие системы подбора, расстановки и обучения кадров органов внутренних дел советского государства: лек. — М., 1995. — С. 22.

⁵⁵ Некрасов В. Ф. Тринадцать «железных» наркомов, 1917—1982. — М., 1995. — С. 301.

⁵⁶ Калашников И. И. Указ. соч. С. 97.

⁵⁷ ГАРФ. Ф. Р-9415. Оп. 3. Д. 337. Л. 159.

разделений. Вина за беспорядки и восстания заключенных была возложена на руководство МВД СССР.

«Постановление Совета Министров СССР и ЦК КПСС от 25 октября 1956 г. обязывало МВД СССР организовать в республиках 213 новых исправительно-трудовых колоний для размещения контингента, вывозимого из лагерей. Реализация данного постановления позволяла обеспечить в ближайшие годы трудовое использование всех осужденных в пределах республики, края, области по месту жительства или осуждения, но средств на эти цели не выделялось в расчете на местное финансирование. Поэтому и неудивительно, что спустя год удалось создать в целом по стране только 39 новых колоний. Более того, едва провозгласив линию на ликвидацию исправительно-трудовых лагерей, в Казахстане были созданы два новых исправительно-трудовых лагеря, в задачу которых входило освоение целинных и залежных земель. Осужденные использовались на строительстве жилых поселков будущих совхозов, коммунально-бытовых предприятий, элеваторов и т. д.»⁵⁸.

Неудовлетворительное претворение в жизнь постановления по ликвидации лагерей вынудило Совет Министров СССР вновь возвратиться к этому вопросу. Принятое 14 ноября 1957 г. постановление «О мерах по трудовому использованию осужденных»⁵⁹ потребовало от МВД СССР безусловного выполнения ранее поставленной задачи в части организации новых колоний. Для этих нужд не только выделялись средства из государственного бюджета, но МВД СССР предоставлялась возможность использовать в 1958—1960 гг. 60 % плановых накоплений от хозяйственной деятельности исправительно-трудовых учреждений на расширение производственной базы и благоустройству жилых зон. При этом особое внимание обращалось на создание производства в тюрьмах, без чего они не могли в полной мере выполнять возложенные на них задачи⁶⁰.

Необходимо отметить, что в исправительно-трудовых учреждениях исследуемого периода складывалось крайне многоотраслевое производство со слабой специализацией и концентрацией, а также низким техническим уровнем выпускаемой продукции. Средняя мощность одного предприятия ИТУ составляла порядка 2—2,5 млн рублей, а численность работающих 300—350 человек. При всем следует отметить, что в союзных республиках отсутствовал и учет количества заключенных, занятых на квалифицированных работах. Значительная часть из них из числа впервые осужденных освобождалась из ИТУ, не получив рабочей специальности. Это затрудняло процесс их адаптации в обществе и нередко приводило к совершению повторных преступлений.

Технический и технологический уровень большинства предприятий исправительно-трудовых учреждений в сравнении с аналогичными объектами

⁵⁸ Асаналиев Т. Указ. соч. С. 116.

⁵⁹ Объялено приказом МВД СССР № 642.

⁶⁰ См.: Асаналиев Т. Указ. соч. С. 117.

других министерств являлся крайне низким. Более чем третья часть предприятий размещалась в неприспособленных помещениях барабанного типа, располагала малопроизводительным, устаревшим оборудованием. Значительная часть продукции изготавливалаась на открытых площадках, что отрицательно сказывалось на ее качестве. Обеспеченность производства ИТУ технологическим оборудованием, подъемно-транспортными средствами в среднем не превышало 50 % от расчетных потребностей.

Отсутствие в исследуемый период собственных проектно-технологических и научно-исследовательских организаций, слабый состав и малочисленность технических и производственных служб в ИТУ не позволяли выработать каких-либо методических положений или хотя бы примерных критериев, определявших признаки пригодности производства для исправительно-трудовых целей. В местах лишения свободы практически создавалось любое производство, в котором представлялось возможным занять осуждённых каким-либо трудом. Некоторые исследователи утверждали и были недалеки от истины, что «отдельные руководители стремились создавать мелкие, полукустарные производства»⁶¹. Однако, критикуя производственное состояние ИТУ, необходимо учесть и то, что трудовая занятость осуждённых составляла главный атрибут системы их трудового перевоспитания. Нельзя не согласиться с А. И. Зубковым, утверждавшим, что, «являясь одним из средств исправительно-трудового воздействия, общественно-полезный труд в этой системе занимает особое место — это основа, на которой строится весь процесс исправления и перевоспитания заключенных в советских ИТУ»⁶². Отсюда вполне понятно и то обстоятельство, что организационная структура производства ИТУ была полностью аналогична структуре родственных производств отраслевых министерств и ведомств. Этому фактору способствовала и сама практика создания объектов труда в местах лишения свободы, проводившаяся во многих случаях посредством передачи готовых предприятий народного хозяйства в ведение ИТУ.

Процесс перестройки всей деятельности ИТУ затрагивал не только труд, режим и воспитательную работу. Активно велись поиски новых форм и методов воздействия на осуждённых. При этом приходилось обращаться к опыту прошлого. Идея воспитательного воздействия на осуждённых в коллективе и при помощи коллектива привела к возрождению на новой основе отрядной системы содержания осуждённых. Численность отрядов колебалась от 50 до 120 человек в зависимости от режима. Организация отрядов в ИТУ в 1957 г., налаживание индивидуальной воспитательной работы с осуждёнными давало возможность воспитателям уделить больше внимания органи-

⁶¹ Кузьмин С. И. Деятельность исправительно-трудовых учреждений (1960—1980 гг.). — М., 1989. — С. 67.

⁶² Зубков А. И. Трудовое перевоспитание заключенных в советских исправительно-трудовых учреждениях и его правовое регулирование. — Томск: Изд-во Том. ун-та, 1970. — С. 7.

зации трудового соревнования в интересах повышения эффективности производственно-хозяйственной деятельности. Отряды, как правило, закреплялись на определенных объектах работы, что позволяло более эффективно использовать труд осуждённых. В рамках отряда между бригадами и в бригадах между звенями организовывалось трудовое соревнование, преследовавшее цель повышения эффективности труда осуждённых.

С организационным компонентом производственной базы в исправительно-трудовой системе в 50-х годах наметились устойчивые позитивные сдвиги. В то же время производственная база полностью отсутствовала в тюрьмах. К сожалению, в исследуемый период и сама идея трудового перевоспитания лиц, отбывающих наказание в учреждениях этого типа, не у всех находила поддержку. Об этом ярко свидетельствует выступление В. В. Андреева на научной конференции по вопросам кодификации исправительно-трудового законодательства, проводившейся в Саратове в декабре 1960 г. «В 1953 году, — отмечал В. В. Андреев, — когда заключенные в тюрьмах не работали, а сидели под замком и на пониженном довольствии, это действовало положительно... Заключенных следует перевоспитывать не трудом, а усилием карательной стороны режима»⁶³. Безусловно, такой подход даже к наиболее опасным преступникам, лишающий их возможности через общественно полезный труд встать на путь исправления, нельзя признавать целесообразным и экономически оправданным. По всей видимости, подобный вывод не был основан ни на данных исследований, ни на историческом анализе развития исправительно-трудовой системы. Неслучайно данную точку зрения отвергал И. В. Шмаров⁶⁴. Вместе с тем трудно разделить и его точку зрения, относительно того, что осужденные из числа рецидивистов и лиц, ведущих паразитический образ жизни, стремились, несмотря на особо строгий режим, попасть в тюрьмы из исправительно-трудовых лагерей, так как это давало им возможность уклониться от обязанности трудиться, особенно на тяжелых физических работах. Между тем известно, что такая категория осужденных, содержавшаяся главным образом в лесных ИТЛ, объединялась в воровские группировки, не работала и паразитировала на труде других заключенных. Если отдельные лица и стремились попасть в тюрьму, то лишь с целью избежать отбывания наказания в особо трудных климатических условиях или добиться перевода в другой лагерь или колонию.

В 50-х гг. труд осуждённых использовался по двум направлениям: на собственном производстве и на контрагентских объектах. На собственном производстве учет выполняемой работы и контроль удавалось наладить лучше, чем на контрагентских объектах, где влияние администрации на использо-

⁶³ См.: *Проблемы развития исправительно-трудового законодательства*. — Саратов: Сарат. юрид. ин-т, 1971. — С. 264.

⁶⁴ См.: *Кузнецов Ф. Т. Эффективность деятельности исправительно-трудовых учреждений / Ф. Т. Кузнецов, П. Е. Подымов, И. В. Шмаров*. — М., 1968. — С. 15.

зование осуждённых в трудовых процессах, в силу ее малочисленности, были несколько ниже.

Вследствие кадрового кризиса в пенитенциарной системе руководство МВД РСФСР в очередной раз пошло на чрезвычайные меры. 9 мая 1958 г. приказом Министра внутренних дел РСФСР «Об укомплектовании стрелков самоохраны в УИТК-ОИТК, ИТЛ» было разрешено охрану, содержащуюся за счет средств хозорганов, а также некомплект личного состава укомплектовать стрелками самоохраны, подобранными из числа положительно зарекомендовавших себя заключенных. Количество стрелков самоохраны не должно было превышать 30 % к численности конвойной охраны, используемой на конвойно-наружной службе⁶⁵.

При исследовании реформирования системы органов внутренних дел СССР необходимо обратить внимание не только на пенитенциарную систему, но и на внутренние войска МВД. Пристальное внимание руководства Советского государства к внутренним войскам МВД СССР в этот период было обусловлено, прежде всего, тем, что они имели большой вес в системе органов внутренних дел СССР. Их реформирование органично вписывалось в концепцию демократического развития не только системы органов внутренних дел, но и всего государственного аппарата Советского государства. Этот тезис отстаивал и В. А. Пленкин: «...реорганизации внутренних войск в названный период были следствием тех преобразований, которые имели место в стране в целом в связи со стремлением преодолеть наиболее тяжелые последствия культа личности И. В. Сталина, попыток направить страну в русло демократического развития. Внимание к внутренним войскам МВД СССР было результатом настороженного отношения к ним, как наследникам репрессивного аппарата НКВД в 30—40-е гг. и естественным желанием поэтому ослабить, сократить и поставить их под контроль народа и партии»⁶⁶.

С другой стороны, реформирование внутренних войск было следствием и частью общего сокращения государственного аппарата, расходов на его содержание, предпринятым правительством страны в этот период.

Необходимо сказать, что с 1954 г. происходило упорядочение и улучшение деятельности огромного государственного аппарата. К началу 1954 г. при общей численности рабочих и служащих 44,8 млн человек административно-управленческий аппарат насчитывал 6,5 млн человек, т. е. 14,5 % от общей численности рабочих и служащих.

В результате предпринятых мер с 1953 по 1957 г. внутренние войска и внутренняя охрана МВД СССР были сокращены на 41 %, а войска конвойной охраны — на 15 %.

⁶⁵ ФЦПИ МВД России. Сборник несекретных приказов за 1958 год. № 96 с.

⁶⁶ Пленкин В. А. Деятельность государственных и политических органов СССР по развитию и совершенствованию внутренних войск МВД (1953—1960 гг.): автореф. дис. ... канд. ист. наук. — М.: Гуманитарная академия вооруженных сил, 1993. — С. 12.

В целом общая численность внутренних войск, внутренней и конвойной охраны на 15 марта 1957 г. составила 44 % к уровню 1953 г., что было достаточно серьезным шагом⁶⁷.

Тем не менее, как показало время, сокращение оперативных частей внутренних войск, предпринятое в 1953—1956 гг., было мерой преждевременной и недостаточно продуманной, т. к. уже в декабре 1957 г. Министр внутренних дел СССР обратился к руководству страны с просьбой увеличить с 1 января 1958 г. численность оперативных войск на 17 тыс. 273 штатные единицы⁶⁸.

Недостаточно продуманным было и решение о сокращении войск по охране важных объектов распоряжением Совета Министров СССР от 13 декабря 1952 г. до 9 человек на один пост. Такая численность не обеспечивала нормальных условий для службы, обучения, воспитания и отдыха личного состава, который не только не имел нормального отдыха, но и не получал положенных по закону выходных дней. На учебную и воспитательную работу оставалось не более двух часов времени в день заступления в караул.

Такие условия прохождения службы были заметно сложней, чем в аналогичных подразделениях Советской армии охранявших объекты Министерства обороны, т. к. в их штатах предусматривалось по 13—14 человек на один пост.

В связи с этим в уже упомянутом обращении к руководству страны Министр внутренних дел СССР просил увеличить общую численность внутренних войск МВД СССР по охране особо важных объектов с учетом необходимости иметь резервный полк на 9 тыс. 184 штатных единицы.

В то же время анализ архивных и других источников показывает, что сокращение конвойных войск с 39 тыс. 200 единиц в августе 1953 г. до 33 тыс. 309 чел. в 1957 г. имело под собой объективную почву. Численность конвойных войск находилась в прямой зависимости от численности заключенных. Поэтому сокращение численности заключенных, вызванное амнистией, стало причиной сокращения и конвойных войск⁶⁹.

Можно с уверенностью сказать, что решение служебно-боевых задач, стоящих перед внутренними войсками, во многом зависит от качества подготовки командного состава. Тем не менее в 50-е годы XX в. состояние работы с кадрами во внутренних войсках находилось в зависимости от общего состояния войск, после значительного сокращения которых большинство военных училищ МВД было расформировано. Тенденция к сокращению военных учебных заведений во внутренних войсках находилась в соответствии с решением аналогичной задачи в Вооруженных силах СССР в целом. Так, если за период с 1954 по 1958 г. в Вооруженных силах СССР было сокращено

⁶⁷ См.: Там же. С. 12.

⁶⁸ См.: *Внутренние войска 1945—1960 гг. Документы и материалы*. — М.: Воениздат, 1989. — С. 91.

⁶⁹ Пленкин В. А. Указ. соч. С. 13.

приблизительно 14,2 % военных училищ, то во внутренних войсках сокращение училищ в процентном отношении было почти в два раза выше и составляло 24,1 %. Всё это негативно отражалось на подготовке и обучении кадров⁷⁰.

Ситуация, сложившаяся в системе органов внутренних дел СССР, требовала срочного принятия мер. В целях улучшения технического обеспечения органов внутренних дел СССР было решено в связи с сокращением расходов на внутренние войска МВД СССР на 50 млн руб. часть высвободившихся средств направить на обеспечение милиции техникой, оборудованием и помещениями⁷¹.

Следующим шагом в этом направлении стало принятие Советом Министров СССР в январе 1957 г. решения о повышении заработной платы сотрудникам милиции и введении процентной надбавки за выслугу лет, этим же решением с целью закрепления кадров рядового состава милиции на длительный срок службы в органах для них вводились разряды с существенной разницей в оплате. За особые заслуги и личное мужество при выполнении служебного долга практиковался досрочный перевод в очередной разряд.

Инструкцией № 110 от 1957 г. «О порядке исчисления стажа на выплату процентной надбавки за выслугу лет высшему, старшему, среднему и младшему начальствующему и рядовому составу, рабочим и служащим Министерства внутренних дел СССР и его учреждений и о размерах выплачиваемой надбавки», за лицами младшего начальствующего и рядового состава милиции, имеющим на 1 января 1957 г. выслугу 20 лет и более, закреплялось право получить единовременное вознаграждение в размере месячного должностного оклада. Увеличивались процентные надбавки в зависимости от выслуги лет и климата местности, но при этом были сняты выплаты за специальные звания.

В целях повышения уровня профессиональной подготовки кадров существенно была расширена сеть ведомственных учебных заведений, но все же в 1959 г. едва удалось восстановить сеть учебных заведений, существовавшую до Великой Отечественной войны. Была образована методическая комиссия при МВД РСФСР для руководства подготовкой начальствующего состава аппарата министерства по повышению служебной квалификации, рассмотрения планов групповых занятий, текстов и конспектов лекций. В методической комиссии при МВД РСФСР председательствовал заместитель министра внутренних дел РСФСР, в состав комиссии входили: заместитель секретаря партийного комитета, начальник Управления пожарной охраны, начальник Тюремного отдела, начальник 4-го специального отдела, начальник Финотдела, заместитель начальника Управления милиции, началь-

⁷⁰ См.: Баранов С. В. Деятельность Коммунистической партии по дальнейшему укреплению Советских Вооруженных сил в послевоенные годы. 1946—1958 гг.: дис. ... д-ра ист. наук. Т. 2. — М.: ВПА, 1968. — С. 34.

⁷¹ ГАРФ. Ф. Р-9415. Оп. 3. Д. 337. Л. 159.

ник Политотдела Управления исправительно-трудовых лагерей и колоний, начальник Секретариата, начальник Контрольной инспекции, начальник 3-го отдела Управления кадров⁷².

23 января 1957 г. в соответствии с приказом Министра внутренних дел СССР были открыты факультеты заочного обучения Высшей школы МВД СССР в Украинской ССР, Казахской ССР, в Хабаровском крае, Ленинградской области.

В соответствии с приказом Министра внутренних дел СССР от 26 апреля 1957 г. в Харьковском военном училище МВД были организованы подготовка и усовершенствование работников государственной автомобильной инспекции учреждений милиции со сроком обучения 11 месяцев.

19 июля 1957 г. в совместном приказе Министра высшего образования СССР и Министра внутренних дел СССР в составе Высшей школы МВД СССР был организован факультет по подготовке инженеров противопожарной техники и безопасности с численностью переменного состава основного отделения факультета — 200 человек, со сроком обучения 4 года, заочного отделения — 250 человек, со сроком обучения 5 лет. Комплектование факультета слушательским составом проводилось за счет начальствующего состава частей и учреждений пожарной охраны МВД, имевшего среднее общее и специальное пожарно-техническое образование и практический стаж работы на должностях начсостава не менее 3 лет⁷³.

В целях лучшего использования выпускников пожарно-технических училищ МВД на практической работе в военизированных пожарных частях, инспекциях государственного пожарного надзора и на должностях районных пожарных инспекторов, во всех пожарно-технических училищах (Ленинградском, Львовском, Свердловском, Харьковском) подготовка начальствующего состава пожарной охраны осуществлялась по единому профилю.

Приказом Министра внутренних дел СССР от 13 августа 1958 г. в Орджоникидзевском военном училище МВД имени С. М. Кирова был организован экстернат для строевых офицеров конвойной охраны исправительно-трудовых учреждений МВД СССР.

Меры, касавшиеся повышения образовательного уровня сотрудников системы органов внутренних дел СССР в 1956—1958 гг. дали определенные положительные результаты. Если на 1 января 1957 г. сотрудников со средним и высшим образованием среди начальствующего состава органов внутренних дел СССР было всего 39 %, то уже на январь 1958 г. таких было уже около 60 %. По всей видимости, повышение образовательного уровня за такой короткий период произошло в связи с привлечением на службу в органы внутренних дел членов КПСС, которые в основной своей массе имели высокий образовательный уровень.

⁷² *ФЦПИ МВД России. Сборник несекретных приказов МВД РСФСР за 1956 год. № 2.*

⁷³ *ФЦПИ МВД России. Сборник несекретных приказов МВД СССР за 1957 год. № 758/532.*

В рамках реформирования особое внимание стало уделяться развитию профессионализма в сфере научно-исследовательской деятельности. В научно-исследовательских институтах и лабораториях проводились конкурсы и аттестации научных сотрудников. Конкурсы проводились разовые — на вакантные должности и периодические — через каждые пять лет.

В августе 1957 г. при высших учебных заведениях и научно-исследовательских учреждениях была создана аспирантура. Для поступления в аспирантуру было необходимо соответствовать ряду требований, одним из которых являлся практический стаж работы не менее двух лет работы по специальности. В аспирантуру с отрывом от производства принимались граждане СССР не старше 35 лет, а в годичную аспирантуру без отрыва от производства — до 45 лет, для завершения научного исследования.

5 мая 1958 г. Совету Высшей школы МВД СССР было предоставлено право принимать к защите диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук по исправительно-трудовому праву, административному праву, криминалистике, уголовному праву и уголовному процессу.

В августе 1957 г. произошло некоторое расширение прав министров внутренних дел союзных республик в отношении учреждений и подразделений МВД, находившихся в их прямом подчинении. Теперь они могли:

- изменять штатную численность и наименования должностей негласного состава в пределах существующей структуры должностей и утвержденного фонда заработной платы;

- выдавать разрешения на оплату за содержание конспиративных квартир в сумме свыше 300 рублей за месяц в пределах общих ассигнований;

- разрешать служебные командировки за пределы республики, кроме командировки в Москву (в Москву только с разрешения Министра внутренних дел СССР);

- разрешать безвозмездную передачу основных средств с баланса на баланс одними предприятиями другим предприятиям и подразделениям МВД союзной республики;

- рассматривать материалы, подготавливаемые по тем же вопросам главными управлениями, управлениями и отделами МВД СССР, до представления их руководству МВД СССР.

В результате мероприятий, проведенных в 1956—1958 гг., в органах внутренних дел СССР был восстановлен принцип двойного подчинения. При образовании МВД РСФСР было сокращено количество сотрудников Центрального аппарата МВД СССР. На фоне значительного сокращения Вооруженных сил бывшим военнослужащим была предоставлена возможность льготного поступления в ведомственные учебные заведения МВД СССР. Большое внимание руководство страны обращало на производственное состояние исправительно-трудовых колоний, сделав главным атрибутом перевоспитания осужденных общественно полезный труд. Были несколько расширены права министров внутренних дел союзных республик в отношении учреждений и подразделений МВД, находившихся в их прямом подчинении.

Бюджетные ассигнования, адресованные МВД СССР, сократились незначительно, что позволило улучшить техническое обеспечение органов внутренних дел. Прослеживалась тенденция к значительному укреплению профессиональной подготовки и улучшению подготовки базового образования кадров системы органов внутренних дел СССР.

§ 3. Ликвидация общесоюзной системы органов внутренних дел. Правовой статус системы органов внутренних дел РСФСР (1959—1962 гг.)

В период с 1959 по 1962 г. реформирование системы органов внутренних дел Советского Союза вышло на новый этап. В 1958 г. после ноябрьского пленума ЦК КПСС и разработки семилетнего плана развития народного хозяйства СССР рабочие ряда крупнейших предприятий Ленинграда (Кировского, Балтийского, Металлического, Невского машиностроительного имени В. И. Ленина, оптико-механического и других заводов) проявили новую ценную инициативу, начав создание добровольных народных дружин по охране общественного порядка (рабочей милиции). В начале 1959 г. эта инициатива начала быстро распространяться по всей стране, получив особенно широкий размах в областях, городах и районах Украинской ССР, в Рязани, Серпухове, Иркутске, Саратове и в других городах.

В перестройке системы органов внутренних дел страны на этом этапе большую роль играла передача некоторых функций органов внутренних дел общественности. Так, по свидетельству начальника УВД Рязанского облисполкома тех лет В. Г. Зотова, в Рязани свертывание некоторых функций милиции началось после ноябрьского (1958 г.) пленума ЦК КПСС. В соответствии с его решениями среди трудящихся города было организовано движение по созданию отрядов рабочей милиции. Руководству УВД было рекомендовано в каждом районе Рязани создать по одному отряду численностью в 300—500 человек. Предполагалось, что отряды будут делиться на бригады по 70—80 членов, которые следует разделить на группы по 15—20 человек⁷⁴.

К 1958 г. в стране уже были известны следующие организационные формы участия общественности в охране общественного порядка:

- 1) обсуждение вопросов охраны общественного порядка на сессиях местных Советов депутатов трудящихся и заседаниях их исполнкомов;
- 2) деятельность постоянных комиссий местных Советов по социалистической законности и охране общественного порядка;
- 3) обсуждение населением проектов актов по вопросам укрепления общественного порядка, подготавливаемых государственными органами;

⁷⁴ См.: *Труд*. 1958. 17 дек.

4) деятельность бригад содействия милиции и сельских исполнителей;

5) работа различных комсомольско-молодежных формирований по охране порядка — комсомольских отрядов и дружин, отрядов «легкой кавалерии», комсомольских штабов по охране порядка, проведение комсомольско-молодежных рейдов;

6) разбирательство нарушений общественного порядка на собраниях коллективов трудящихся, в товарищеских судах;

7) работа квартальных, уличных, домовых комитетов, комиссий содействия при домоуправлениях;

8) проведение собраний, бесед по вопросам обеспечения общественного порядка на предприятиях, стройках, в учреждениях, колхозах, совхозах, домоуправлениях;

9) деятельность общественных инспекторов.

Большую роль в популяризации участия общественности в охране общественного порядка играли средства массовой информации. В конце декабря 1958 г. в газете «Правда» был опубликован обзор писем читателей по проблемам борьбы с преступностью⁷⁵. Многие авторы писем упрекали милицию в том, что она недостаточно энергично ведёт борьбу с преступностью. В других письмах говорилось о пассивности органов милиции. Составители обзора подкрепили материалы ссылкой на выступление Н. С. Хрущева на XX съезде КПСС, в котором он призывал привлечь к борьбе с преступностью широкие массы трудящихся. В заключении указывалось, что читатели «Правды» выражают твердую уверенность в том, что едиными действиями правоохранительных органов и общественности преступления будут искоренены. Для этого предлагалось повсеместно создать рабочие отряды по оказанию помощи милиции.

В «Литературной газете» в январе 1959 г. с аналогичным предложением выступил писатель В. Солоухин: «Широкая общественность — писал он, — должна включаться в борьбу с хулиганством путем создания бригад содействия милиции, комсомольских бригад».

Концепция широкого привлечения общественности к охране общественного порядка требовала юридического оформления. В связи с этим 2 марта 1959 г. ЦК КПСС и Совет Министров СССР приняли постановление «Об участии трудящихся в охране общественного порядка в стране», в котором отмечалось, что милиция недостаточно связана с общественными организациями⁷⁶. Поэтому бригады содействия милиции, которые формировались при органах милиции, были распущены. Вместо них для помощи милиции стали создаваться добровольные народные дружины, которые формировались при предприятиях и учреждениях.

⁷⁵ См.: *Правда*. 1958. 25 дек.

⁷⁶ См.: *Собрание постановлений правительства СССР*. № 4. — М., 1959. — С. 73.

Формирования трудящихся по охране общественного порядка в различных городах имели разнообразные названия: рабочая милиция, народная милиция, отряды охраны порядка и др.

Дружины (отряды) по охране общественного порядка, созданные в различных городах страны до мартовского постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР, имели не только различные наименования, но и различную структуру. В некоторых местах (Ленинграде, Енакиево) сами дружины выработали нормативные акты по структуре и деятельности. В Положении по организации и работе дружины, выработанном на Кировском заводе в Ленинграде, подчеркивалось, что дружина «комплектуется из рабочих и служащих завода исключительно на добровольных началах для оказания помощи государственным органам в охране порядка и борьбы с нарушителями правил социалистического общежития путем дежурств стационарных и подвижных групп, ведущих наблюдение за состоянием общественного порядка и выполнением гражданами установленных правил. Структурно дружина Кировского завода строилась вначале по воинскому образцу: батальон — роты — взводы — отделения.

Положение предусматривало также основные права и обязанности дружинников. Они могли давать указания о прекращении нарушения установленных правил, задерживать и доставлять в штаб злостных нарушителей, а лиц, допустивших административные проступки или преступления, передавать органам милиции для привлечения к ответственности.

Заслуживает внимания предусмотренное Положением «О дружине Кировского завода» закрепление за группами дружинников определенной территории и запрещение переброски дружинников с одного участка на другой. Это означало, что дружины патрулировали или несли дежурство на постоянном, закрепленном за ними участке. Эта мера, по всей видимости, не была лишена практических оснований, т. к. давала возможность дружинникам лучше изучить тот или иной участок, эффективней обеспечивать порядок на ней, лучше организовать профилактическую работу.

В союзных республиках были разработаны и приняты положения о добровольных народных дружинах (ДНД) по охране общественного порядка, ставшие юридической основой организации и деятельности этих массовых общественных формирований. В положениях отмечалось, что ДНД создаются из передовых рабочих, служащих, колхозников, студентов и пенсионеров. Главное в их деятельности — предупреждение правонарушений, проведение разносторонней воспитательной работы.

Например, опираясь на постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 2 марта 1959 г., ЦК КП Эстонии и Совет Министров ЭССР утвердили временное Положение «о добровольных народных дружинах по охране общественного порядка». Создание на добровольных началах народных дружин вызвало положительную реакцию общественности. На открытых партийных собраниях, посвященных обсуждению временного Положения о народных дружинах, в одном лишь городе Кохтла-Ярве приняло участие свыше

2 тыс. 300 человек и выступило 200 человек. Во всех городах Эстонии для руководства ДНД были созданы штабы в составе 7—13 человек. Начальниками большинства их стали руководящие работники райкомов или горкомов партии. Штабы при участии прокуроров и работников милиции немедленно приступали к ознакомлению дружинников с советским законодательством, направленным на защиту прав и интересов граждан, на охрану общественного порядка. За короткий срок в республике было создано 776 добровольных народных дружин по охране общественного порядка, в которые вступило около 12 тыс. человек⁷⁷.

«Добровольные народные дружины — качественно новая форма участия трудящихся в охране общественного порядка, самая характерная их черта — массовость. За короткое время только в РСФСР в ДНД вступило свыше миллиона трудящихся. В 1962 году в стране насчитывалось уже 130 тысяч дружин, объединявших в своем составе более 4 миллионов человек. Среди них — передовики промышленности и сельского хозяйства, руководители заводов и фабрик, партийные, советские и комсомольские работники, городская и сельская интеллигенция»⁷⁸.

Добровольные народные дружины принимали деятельное участие не только в борьбе с правонарушениями, но и в сфере государственного пожарного надзора. На них возлагалась обязанность включаться в борьбу с огнем до приезда подразделений пожарной охраны.

Одним из важнейших направлений в развитии советской государственности являлось усиление общественной составляющей в деятельности органов власти, управления и правосудия во всех сферах государственного управления.

Широкое распространение получали, например, такие формы самодеятельности граждан, как уличные, домовые, родительские комитеты, товарищеские суды. Интересны в этом смысле данные по Татарской АССР. «К концу 1962 года в республике насчитывалось 1485 уличных и домовых комитетов, в составе которых было 7482 человека. Они оказывали немалую помощь исполнкомам Советов депутатов трудящихся в осуществлении мероприятий по благоустройству сел и городов, правильной эксплуатации жилищного фонда, проведение организационно-массовой работы среди населения»⁷⁹.

Привлечение широкой общественности к профилактике правонарушений положительно сказалось на состоянии преступности в стране, сократилось число уголовных дел, возбуждаемых милицией (примерно на 26 %), а также число лиц, привлекаемых к уголовной ответственности (примерно на 34 %).

⁷⁷ См.: Левин Б. И. Развитие Советской государственности в Эстонии. — М.: Госиздат, юрид. лит., 1961. — С. 125—126.

⁷⁸ История советской милиции. Т. 2. Советская милиция в период социализма (1936—1977) / под общ. ред. Н. А. Щелокова. — М., 1977. — С. 178.

⁷⁹ Хафизов Ш. Развитие Советской государственности татарского народа. — Казань: Татар. книжн. изд-во, 1966. — С. 159.

На XXI съезде КПСС было подчеркнуто, что новые формы участия общественности в делах охраны общественного порядка являются прообразом будущей организации, когда сами трудящиеся возьмут на себя полностью функции обеспечения общественного порядка в стране⁸⁰.

С момента начала реформ в сфере органов внутренних дел идея о том, что в социалистическом обществе нет социальных корней для существования преступности, и со временем государственный аппарат будет заменен общественным самоуправлением, привела к очень противоречивому шагу — ликвидации союзного министерства внутренних дел.

13 января 1960 г. Указом Президиума Верховного Совета СССР было упразднено МВД СССР, все его функции передавались министерствам внутренних дел союзных республик. Эта мера, инициатором которой был Н. С. Хрущев, была политической. Её целью явилось стремление принизить роль органов внутренних дел, показать, что на данном этапе МВД СССР потеряло свое прежнее влияние на внутреннюю политику страны. Р. С. Мулукав и многие другие ученые негативно оценивали этот факт: «Как показала практика, это решение было во многом ошибочным и, прежде всего в плане организации борьбы с преступностью. Оказались ослабленными межреспубликанский обмен опытом борьбы с преступностью, использование в этой борьбе новейших достижений науки и техники»⁸¹. В. М. Суслов также негативно отзывался о ликвидации союзного МВД: «Политическим решением о децентрализации системы органов внутренних дел, оценивавшийся в литературе как проявление субъективизма и волюнтаризма, явилась ликвидация МВД СССР и передача управления внутренними делами с января 1960 года в ведение союзных республик. С одной стороны, этот шаг определял самостоятельность действий союзных республик, с другой — усложнял координацию работы республиканских органов внутренних дел, в определенной степени обеспечивавших проведение единой, спланированной политики»⁸². Негативный отзыв о ликвидации общесоюзного МВД есть и в исследовании М. И. Еропкина: «Упразднение единого союзного органа управления в области охраны общественного порядка усложнило координацию работы республиканских органов по борьбе с преступностью, привело к неоправданному разнобою в нормативном регулировании некоторых вопросов службы охраны порядка, в частности в определении структуры и штатов отдельных органов МВД; ослабило межреспубликанский обмен опытом, распространение положительного опыта борьбы с преступностью и использования в этом важном деле достижений науки и техники»⁸³. А. Я. Малыгин также негативно оценил ликви-

⁸⁰ См.: Еропкин М. И. Развитие органов милиции в Советском государстве. — Москва, 1967. — С. 665.

⁸¹ Мулукав Р. С Развитие системы управления органов внутренних дел СССР. Лекция. — М., 1979. — С. 34.

⁸² Полиция и милиция России: страницы истории / А. В. Борисов, А. Н. Дугин, А. Я. Малыгин и др. — М.: Наука, 1995. — С. 275.

⁸³ Еропкин М. И. Указ. соч. С. 378.

дации общесоюзного министерства внутренних дел, акцентируя внимание, прежде всего, на ухудшении оперативной работы: «Серьезный удар был нанесен по оперативно-розыскной работе, резко сократилось ее финансирование, ликвидировались целые звенья единой системы сил и средств данного направления деятельности органов внутренних дел»⁸⁴. О политической подоплеке ликвидации МВД СССР и о негативных последствиях, связанных с этим шагом писал А. В. Барабашов: «Упразднение в 1960 г. МВД СССР и передача его функций МВД союзных республик резко ухудшило криминогенную обстановку в стране. Эта реорганизация, осуществленная в угоду идеологическим доктринальным догмам, ограничила возможности органов милиции в борьбе с преступностью. Чтобы исправить ситуацию, правительством были предприняты экстренные меры по противостоянию нарастающему валу преступлений»⁸⁵. Однако в то же время Р. Б. Герман утверждал, что «в целом данное постановление носило скорее положительный, чем отрицательный характер, потому что вследствие его осуществления уменьшался диктат со стороны центра»⁸⁶. Полагаем невозможным согласиться с этим мнением, т. к. в данном случае речь должна идти о сокращении единой системы органов, осуществлявших борьбу с преступностью в масштабе союзного государства, где и преступность носила общесоюзный характер.

25 января 1960 г. приказом МВД СССР было объявлено постановление Совета Министров СССР от 13 января 1960 г. «О мероприятиях, связанных с упразднением МВД СССР». В указанном постановлении говорилось следующее: «Упразднить входящие в состав МВД СССР: Главное управление милиции, Главное управление мест заключения, Главное управление пожарной охраны, Управление кадров, Управление учебных заведений, Хозяйственное управление, Финансово-плановое управление, Военно-мобилизационный отдел, 2 спецотдела, Отдел детских колоний, Отдел капитального строительства, Юридический отдел, Отдел перевозок, Главную бухгалтерию и Секретариат МВД СССР;

- передать в МВД РСФСР: 1 и 3 спецотделы;
- передать Главное управление геодезии и картографии из МВД в Министерство геологии и охраны недр СССР;
- передать Отдел фельдсвязи из МВД СССР в Министерство связи СССР;

⁸⁴ Малыгин А. Я., Мулукавеев Р. С. Аппараты системы органов внутренних дел Советского государства по борьбе с преступностью на различных исторических этапах: лек. — М., 1995. — С. 22.

⁸⁵ Барабашов А. В. Попытка усиления борьбы с преступностью в 1961 г. — малоизвестная веха в истории МВД. // Страницы истории правоохранительных органов России. — М., 2001. — С. 56.

⁸⁶ Герман Р. Б. Организационно-правовые основы деятельности российской милиции по охране общественного порядка и борьбе с преступностью в годы Великой Отечественной войны и послевоенный период: дис. ... канд. юрид. наук. — Ростов-на/Д., 1999. — С. 140.

— передать Штаб местной противовоздушной обороны страны из МВД СССР в Министерство обороны СССР;

— передать Отделение по розыску лиц, потерявших связь с родственниками Главного управления милиции МВД СССР в ведение Исполкома союза обществ Красного Креста и Красного Полумесяца СССР;

— передать группу паспортного отдела Главного управления милиции МВД СССР по регистрации, учету и оформлению разрешений на выезд за границу и въезд в СССР в КГБ при Совете Министров СССР».

Для решения всех спорных вопросов, связанных с упразднением МВД СССР, этим же постановлением Совета Министров СССР была создана Правительственная комиссия в следующем составе: А. Ф. Засядько — председатель комиссии, заместитель Председателя Совета Министров СССР, Н. П. Дудоров — Министр внутренних дел СССР, М. В. Хруничев — заместитель Председателя Госплана СССР, М. А. Яснов — заместитель Председателя Совета Министров РСФСР, Н. И. Савинкин — заместитель заведующего Отделом административных органов ЦК КПСС, Г. Т. Дроздов — первый заместитель заведующего Отделом административных и торгово-финансовых органов бюро ЦК КПСС по РСФСР, В. Ф. Гарбузов — Министр финансов СССР, С. Н. Переверткин — Первый заместитель Министра внутренних дел СССР, К. П. Черняев — Заместитель Министра внутренних дел СССР по кадрам, Н. П. Стаханов — Министр внутренних дел РСФСР.

6 февраля 1960 г. Главному управлению внутренних и конвойных войск МВД СССР было приказано передать внутренние и конвойные войска МВД СССР в МВД союзных республик в соответствии с дислокацией войск. Архив внутренних и конвойных войск был передан на хранение в Центральный государственный архив Советской Армии.

Из системы МВД СССР был выведен ряд звеньев, переданных министерству обороны, министерству связи и другим ведомствам. Одновременно с этим в МВД союзных республик были переданы отделы и отделения милиции на закрытых объектах ряда министерств и ведомств, которые прежде подчинялись напрямую союзному министерству внутренних дел.

После ликвидации Министерства внутренних дел СССР структура Министерства внутренних дел РСФСР выглядела следующим образом: Коллегия МВД, Секретариат, Контрольная инспекция, Главное управление милиции, 1-й спецотдел, 3-й спецотдел, 4-спецотдел, 5-й спецотдел, Управление пожарной охраны, Транспортное управление, Управление внутренних войск, внутренней и конвойной охраны, Военно-строительное управление, Главное управление военного снабжения, Управление исправительно-трудовых лагерей и колоний, Тюремный отдел, Отдел детских трудовых и воспитательных колоний, Управление кадров, Финансовое управление, Хозяйственное управление.

Новая структура МВД РСФСР отличалась от структуры МВД СССР тем, что в ней отсутствовали: Шифровальный спецотдел, Главное управление службы местной противовоздушной обороны, Главное архивное управление,

Главное управление военизированной конвойной охраны, Отдел по контролю и инспектированию военизированной охраны, Главное управление лагерей лесной промышленности, Управление материально-технического снабжения, Главпромстрой, Главспецстрой, Отдел фельдсвязи, Управление учебных заведений, Главная бухгалтерия, Плановый отдел, Арбитраж, Юридический отдел, Главное управление геодезии и картографии. Строительные аппараты были объединены в единый строительный аппарат — отдел капитального строительства; снабженческие аппараты были объединены в единое управление военного снабжения и т. д.

Происходили серьезные штатные сокращения и структурные слияния. В целях дальнейшего упрощения структуры МВД — УВД, приведения ее в соответствие с утвержденной структурой МВД РСФСР и сокращения штатной численности административно-управленческого персонала предлагалось разработать новую структуру аппаратов МВД — УВД применительно к структуре Центрального аппарата МВД РСФСР.

Одновременно пересматривались штаты городских и районных органов внутренних дел. Разрешалось укрепить горрайучреждения милиции и районные аппараты пожарной охраны за счет численности, дополнительно высвобождающейся из аппарата МВД — УВД, не допуская случаев создания новых учреждений милиции и реорганизации существующих городских и районных отделений милиции в отделы.

При разработке штатов имелось в виду, что в 1960 г. органы и учреждения МВД будут переведены на сокращенный семичасовой рабочий день.

При упразднении МВД СССР в 1960 г. произошло слияние двух видов конвойной охраны. Теперь все задачи, связанные с охраной и конвоированием осуждённых, осуществлялись подразделениями внутренних войск. Начальствующий состав охраны мест заключения переаттестовывался в офицерские звания. Всё это дало возможность постепенно преобразовать конвойную охрану мест заключения и подтянуть её до уровня войск, усилить воспитание и обучение личного состава, улучшить подбор и расстановку кадров, материально-техническое обеспечение.

Наряду с этим прием в состав внутренних войск значительного количества подразделений, частей и соединений, не являвшихся ранее в полном объеме воинскими формированиями, потребовал больших усилий, чтобы в течение нескольких лет подтянуть их до уровня воинских частей и подразделений.

Надо сказать, что состояние внутренних войск и внутренней и конвойной охраны оставляло желать лучшего. Недостатки работы с кадрами были подвергнуты серьезной критике в постановлении Бюро ЦК КПСС по РСФСР от 3 июля 1961 г. «О состоянии партийно-политической работы и воинской дисциплины во внутренних войсках, внутренней и конвойной охране МВД РСФСР». В постановлении указывалось на то, что МВД РСФСР, управление и политотдел внутренних войск, внутренней и конвойной охраны, а также многие командиры соединений и частей нарушают принцип подбора кадров.

В ряде случаев на офицерские должности назначаются лица без учета их деловых и политических качеств и даже скомпрометировавшие себя на прежней работе. Значительная часть офицерского состава имеет низкий общеобразовательный уровень, слабую военную и политическую подготовку, тем не менее не уделяется должного внимания организации их обучения. Мало выдвигается на руководящие посты способных молодых офицеров.

При комплектовании внутренних войск обращалось внимание на демобилизованных военнослужащих. В соответствии с распоряжением Министра внутренних дел РСФСР № 26 от 12 февраля 1960 г. «О мерах по отбору для работы в органах МВД увольняемых в запас офицеров, сержантов и солдат, положительно зарекомендовавших себя во время службы в Советской Армии» трудоустройство демобилизованных военнослужащих осуществлялось преимущественно в подразделениях мест заключения, конвойной охране и милиции, обращалось особое внимание на организацию комплектование учреждений МВД в районах Севера, Урала, Сибири и Дальнего Востока.

С учетом указанных недостатков в войсках развернулась активная работа по улучшению подбора, расстановки, обучения и воспитания офицерских кадров, совершенствованию стиля их деятельности. Были повышены требования к руководящим военным кадрам.

Одновременно происходило значительное сокращение штатов и упрощение структур управлений и отделов мест заключения МВД — УВД. Это было вызвано тем, что, в связи с Указом Президиума Верховного Совета СССР от 14 августа 1959 г., из мест лишения свободы освобождалась часть заключенных, что повлекло за собой ликвидацию некоторых исправительно-трудовых колоний и лагерных подразделений, а вследствие этого и сокращение численности личного состава исправительно-трудовых учреждений⁸⁷.

Сложные в этот период задачи продолжали решать советские пожарные. Успешному выполнению их функций мешали кадровые и организационные проблемы. Например, в середине 50-х годов в РСФСР в 113 городах, 636 райцентрах и 1 тыс. 10 поселках городского типа не было пожарной охраны вообще, и задачи обеспечения пожарной безопасности возлагались на общественность. В связи с этим Управление пожарной охраны МВД РСФСР был подготовлен материал о необходимости создания в АССР, краях и областях, в Москве и Ленинграде Добровольных пожарных обществ и уже к 1959 г. в РСФСР насчитывалось 63 республиканских (АССР), краевых и областных Добровольных пожарных обществ, объединивших 730 городских и районных организаций, в которых работало около 1 млн человек⁸⁸, а к 1964 г. их количество возросло до 3,8 млн человек. Вся организационная работа по созданию и управлению этими объединениями возлагалась на отдел Государственного пожарного надзора Управления пожарной охраны МВД РСФСР. Работу добровольных пожарных обществ неэффективной назвать было нельзя.

⁸⁷ ФЦПИ МВД России. Сборник несекретных приказов МВД РСФСР за 1960 год № 1.

⁸⁸ Савельев П. С. Пожарные добровольцы России. — М., 1997. — С. 27—28.

Например, в 1959 г. в крупном сельскохозяйственном Волосовском районе Ленинградской области 85 % возгораний было потушено сотрудниками Добровольных пожарных обществ до прибытия профессиональных команд⁸⁹.

Большое значение в направлении перспективного развития пожарной охраны имела конференция, проведенная Главным управлением пожарной охраны МВД СССР в начале 1959 г. В её работе принимали участие практики пожарного дела, руководители пожарной охраны, научные сотрудники Центрального научно-исследовательского института противопожарной обороны, инженерно-технические работники предприятий, представители Госстроя СССР и проектных организаций. Рекомендации, выработанные на этой конференции, были успешно применены в деятельности пожарной охраны.

Стремление к более качественному информационному обеспечению в деятельности органов внутренних дел вызвало 30 мая 1960 г. образование Центральной оперативно-справочной картотеки, на которую было возложено осуществление следующих функций:

1) ведение централизованного (алфавитного и дактилоскопического) учета арестованных и осуждённых и лиц, объявленных во всесоюзный розыск; выдача заинтересованным органам протоколов опознания, справок о судимости и местонахождении осуждённых; контроль за качеством поступающих учетно-регистрационных документов на арестованных и осуждённых; обеспечение МВД — УВД бланками учетных карточек формы № 1 и дактилоскопических карт;

2) издание розыскных списков для организации мероприятий по установлению в порядке всесоюзного розыска лиц:

а) скрывшихся от следствия и суда;

б) бежавших из мест заключения, ссылки и спецпоселения, а также дезертировавших из Советской Армии;

в) уклонившихся от учета иностранцев и лиц без гражданства;

г) скрывшихся от уплаты алиментов;

3) хранение архивных оперативных дел и документальных материалов общего делопроизводства, отложившихся в процессе деятельности управлений и отделов МВД РСФСР; выдача справок по архивным материалам.

Первому спецотделу МВД РСФСР, наряду с осуществлением ранее выполнявшихся функций, поручалось:

а) рассмотрение писем, жалоб и заявлений об установлении местонахождения осуждённых и другим вопросам, входящим в компетенцию спецотдела;

б) исполнение постановлений Президиума Верховного Совета СССР о помиловании осуждённых;

в) учет неопознанных трупов и лиц, пропавших без вести;

г) учет похищенного, утерянного, изъятого и найденного нарезного огнестрельного оружия;

⁸⁹ Пожарное дело. 1959. № 10. С. 20.

д) отдельный персональный учет арестованных и осуждённых иностранцев и лиц без гражданства;

е) разработка проектов приказов, инструкций и методических указаний по вопросам оперативно-учетной работы.

4 августа 1960 г. Бюро ЦК КПСС по РСФСР обсудило вопрос о состоянии борьбы с преступностью в РСФСР. В принятом постановлении было отмечено, что органы МВД неудовлетворительно выполняют постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 25 октября 1956 г., в результате чего в борьбе с преступностью и нарушениями общественного порядка имелся ряд недостатков. Бюро ЦК отмечало, что горкомы и обкомы партии ослабили контроль за правоохранительными органами с целью выполнения данного постановления. Подчеркивалось, что, прежде всего, вызывает тревогу плохая организация борьбы с особо опасными видами преступлений.

У руководства Коммунистической партии и Правительства Советского Союза вызывал тревогу тот факт, что уровень преступности продолжал расти. Например, в Москве в 1961 г. количество преступлений по сравнению с предшествующим годом возросло на 3,2 %⁹⁰.

Постановлением Бюро ответственность за негативные результаты выполнения постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 2 марта 1959 г. о создании ДНД была возложена на Министра внутренних дел РСФСР Н. П. Стаханова. Для улучшения работы органов МВД было решено в качестве одной из мер, как прежде, укрепить их личный состав кадрами коммунистов и комсомольцев⁹¹.

На заседании Президиума ЦК КПСС 17 июня 1961 г. было внесено предложение в связи с неудовлетворительной работой служб уголовного розыска передать их в ведение КГБ при Совете Министров СССР, но оно было отвергнуто Н. С. Хрущевым, т. к., по его мнению, неудовлетворительная работа этих подразделений не могла быть причиной их передачи в ведение органов государственной безопасности. Работу служб уголовного розыска было предложено исправлять посредством повышения профессионализма оперативных сотрудников. На этом же заседании обсуждалась проблема применения физической силы народными дружиными при задержании преступников, и было решено поощрять тех народных дружинников, которые правомерно применили силу на службе по охране общественного порядка.

В рассматриваемый период также большое внимание уделялось борьбе с лицами, ведущими паразитический образ жизни. Так, 4 мая 1961 г. был принят Указ Президиума Верховного Совета РСФСР «Об усилении борьбы с лицами, уклоняющимися от общественно полезного труда и ведущими антиобщественный, паразитический образ жизни». С целью использования это-

⁹⁰ История московской милиции. Становление и развитие органов охраны общественного порядка в Москве с древности до наших дней / ГУВД г. Москвы. — М.: Центр престижной рекламы «Деловая лига», 2006. — С. 222.

⁹¹ См.: Беда А. М. Органы внутренних дел в середине 50-х начале 60-х годов. Полиция и милиция России: страницы истории. — М.: Изд-во «Наука», 1995. — С. 268.

го указа для дальнейшего улучшения борьбы с лицами, ведущими антиобщественный образ жизни, была подготовлена и разослана на места записка отдела административных и торгово-финансовых органов Бюро ЦК КПСС по РСФСР «о серьезных недостатках в работе по проведению в жизнь означенного Указа». В ней указывалось, что на 1 августа 1961 г. в РСФСР было выявлено 130 тыс. человек, которые вели антиобщественный, паразитический образ жизни. После принятия упомянутого выше указа 34 % из них по-прежнему продолжали уклоняться от общественно полезного труда. В записке перечислялись различные факторы, с помощью которых местные партийные органы могли оказывать конкретную помощь органам внутренних дел по искоренению этого явления.

Во исполнение Указа Президиума Верховного Совета РСФСР от 4 мая 1961 г. «Об усилении борьбы с лицами, уклоняющимися от общественно полезного труда и ведущими антиобщественный паразитический образ жизни» от министров внутренних дел республик потребовали «лиц, ведущих антиобщественный паразитический образ жизни, уклоняющихся от явки на суд или на собрание коллектива трудящихся, с санкции прокурора до суда или собрания задерживать и доставлять в суд или собрание под конвоем милиции. Привлеченных в соответствии с Указом лиц до отправления в места поселения содержать в камерах предварительного заключения или тюрьмах на положении административно арестованных. Конвоирование их из камер предварительного заключения в ближайшие тюрьмы и на обменные пункты с плановыми конвоями войск МВД осуществлять силами милиции в установленном порядке»⁹².

В записке отдела административных и торгово-финансовых органов Бюро ЦК КПСС по РСФСР говорилось о том, что «работники милиции ряда городов устанавливали для всех тунеядцев предупредительный срок трудоустройства 3—5 дней, после чего немедленно оформляли материалы для применения Указа от 4 мая 1961 года. Подчеркивалось также, что некоторые участковые уполномоченные имели при себе отпечатанные на машинке бланки «предупреждений», в которых срок устройства на работу был уже указан, и оставалось только вписать фамилию гражданина, привлекаемого за антиобщественный образ жизни. Для других граждан, уклоняющихся от трудоустройства, устанавливались чрезмерно большие сроки для поступления на работу и т. д. В заключении записи отмечалось, что работа по трудоустройству тунеядствующих элементов перекладывается местными партийными органами в основном на административные органы, а сами партийные структуры на местах недостаточно вовлекаются во взаимодействие с органами внутренних дел в решении означенных вопросов».

12 сентября 1961 г. Пленум Верховного Суда СССР в постановлении «О практике применения судами законодательства об усилении борьбы с ли-

⁹² *ФЦПИ МВД России. Сборник несекретных приказов МВД РСФСР за 1961 год № 230.*

цами, уклоняющимися от общественно-полезного труда и ведущими антиобщественный паразитический образ жизни» подчеркнул важность применения предупредительно-профилактических мер борьбы с тунеядством. Пленум указал, что основной целью законодательства о борьбе с тунеядцами является приобщение лиц, ведущих паразитический образ жизни, к общественно полезному труду. Соответствующие разъяснения были даны и МВД РСФСР. Они сыграли положительную роль в улучшении практики борьбы с антиобщественными элементами.

16 августа 1961 г. было принято постановление ЦК КПСС «О мерах по усилению борьбы с проявлением преступности в отдельных районах и городах». Основной мыслью постановления значилось то, что многие обкомы и горкомы партии еще не поняли, что они несут полную ответственность за состояние законности и общественного порядка, за организацию борьбы с преступностью и профилактику преступлений. Руководство КПСС ориентировало местные органы на то, чтобы полностью взять управление правоохранительной системой в свои руки. В данном постановлении, кроме всего прочего, в очередной раз указывалось на недостатки в деятельности органов внутренних дел и правоохранительной системы в целом. Отмечалось также, что со стороны некоторых органов суда и прокуратуры допускался либерализм в практике привлечения к уголовной ответственности лиц, совершивших тяжкие преступления. В постановлении указывалось и на то, что значительный вред борьбе с преступностью наносит низкий уровень работы милиции и прокуратуры по раскрытию преступлений и поимке преступников, а также их медлительность и волокита в проведении следственных мероприятий. Причины такого положения заключались в нарушениях законности в деятельности милиции, в служебных злоупотреблениях, взяточничестве и аморальных проступках личного состава.

Местным партийным органам предлагалось систематически обсуждать на заседаниях обкомов, горкомов партии работу руководителей правоохранительных органов и строго наказывать тех, кто проявляет бездеятельность. С целью усиления контроля за деятельностью всего личного состава органов внутренних дел партийные органы нацеливали на активизацию работы добровольных народных дружин, в процессе которой последние постоянно соприкасались с рядовыми сотрудниками.

В целях повышения профессионализма кадров в декабре 1961 г. были созданы постоянно действующие аттестационные комиссии в управлениях МВД РСФСР, проводившие очередные и внеочередные аттестации. Очередные аттестации проводились после 2—3 лет службы, внеочередные — в случае выдвижения, перевода, откомандирования или несоответствия должности.

Огромную роль в повышении авторитета милиции, в мобилизации всего её личного состава на безупречное выполнение служебного долга, в воспитании чувства высокой ответственности за практическое решение поставленных партией задач по искоренению преступности в стране сыграло уста-

новление ежегодного праздника Дня Советской милиции и введение Присяги сотрудников милиции. Эти мероприятия поднимали авторитет милиции в глазах населения и дисциплинировали её личный состав. Празднование Дня милиции и принесение Присяги широко освещалось средствами массовой информации, популяризировало деятельность органов внутренних дел, показывая всю важность борьбы с преступностью.

В кадровой политике МВД РСФСР в это время приоритет отдавался комплектованию подразделений оперативным составом. В распоряжении Министра внутренних дел РСФСР от 12 ноября 1961 года говорилось: «МВД РСФСР принято решение укреплять горрайорганы внутренних дел оперативным составом за счет частичного перераспределения численности, имея в виду сократить должности в органах внутренних дел, где они длительное время не укомплектованы, и высвободить численность сотрудников из других аппаратов»⁹³.

В мае 1960 г. специальные средние школы милиции, школы подготовки и совершенствования начальствующего состава, военные и пожарно-технические училища, подведомственные Управлению учебных заведений МВД РСФСР, в оперативном отношении были подчинены министрам внутренних дел автономных республик, начальникам УВД краев и областей по месту дислокации⁹⁴.

Серьезное внимание уделялось подготовке кадров органов внутренних дел. В 1959 г. в системе МВД СССР насчитывалось 38 учебных заведений, в том числе Высшая школа, 24 школы милиции (22 специальные средние и 2 одногодичные по подготовке проводников служебно-розыскных собак), 6 специальных школ по подготовке работников исправительно-трудовых учреждений и 1 школа усовершенствования начсостава исправительно-трудовых учреждений; 6 военно-учебных заведений (3 военных училища, военно-политическая школа, суворовское училище). Ведомственные школы выпускали в год примерно 2 тыс. 500 специалистов и около 1 тыс. 500 человек с соответствующим образованием поступало в органы внутренних дел по плану межведомственного распределения.

Несмотря на восстановление довоенного количества учебных заведений в системе органов внутренних дел СССР, к 1960 г. на коллегии МВД СССР 30 июля того же года, отмечалось что треть работников дознания и начальников городских и районных отделов милиции не имела даже среднего образования. Например, в 1962 г. в Вологодской области не имели среднего образования 12 % сотрудников угрозыска, 15,3 % — БХСС, 7,2 % — дознания, 67,8 % — участковых⁹⁵.

⁹³ *ФЦПИ МВД России*. Сборник несекретных приказов МВД РСФСР за 1961 год. № 159 с.

⁹⁴ *ФЦПИ МВД России*. Сборник несекретных приказов МВД РСФСР за 1960 год. № 250.

⁹⁵ См.: Малыгин А. Я. Указ. соч. С. 23.

В июле 1960 г. практическим работникам органов внутренних дел была предоставлена возможность получения высшего и среднего образования без отрыва от работы. Сотрудникам, обучающимся на вечерних и заочных отделениях, были созданы необходимые условия и оказана помощь в успешном выполнении ими учебных планов и программ.

В целях расширения прав начальников учебных заведений МВД РСФСР по подбору и расстановке кадров начальствующего и офицерского состава и усилению контроля за работой с кадрами в учебных заведениях ранее входившие в структуру Управления учебных заведений МВД СССР должности начальников циклов, заместителей начальников учебных отделов, помощников начальников учебных заведений по снабжению, начальников отделений кадров, старших инспекторов и инспекторов групп кадров передавались в номенклатуру учебных заведений МВД РСФСР. Начальникам учебных заведений МВД РСФСР предписывалось назначать работников на должности начальников циклов, заместителей начальников учебных отделов, а также прием вновь работников на преподавательскую работу в школы и училища по специальным дисциплинам проводить по согласованию с Управлением учебных заведений МВД РСФСР.

В целях укрепления учебной дисциплины руководство МВД РСФСР запретило использование курсантов на хозяйственных работах, если это мешало учебному процессу.

Для оказания методической помощи работникам исправительно-трудовых учреждений, обобщения и распространения положительного опыта работы по перевоспитанию заключенных при Главном управлении мест заключения МВД РСФСР был образован Методический совет.

Руководство МВД РСФСР решило поощрять сотрудников, успешно обучавшихся в военных академиях и успешно проходивших стажировку в войсках. На них распространялось действие приказа Министра обороны СССР № 15 от 21 января 1961 г., разрешающее представлять их к присвоению очередных воинских званий до майора включительно за успешную учебу в академиях и успешное прохождение стажировки в войсках.

В целях улучшения качества преподавания предусматривалась стажировка преподавателей в горрайорганах внутренних дел. В 1959—1964 гг. многие преподаватели специальных и юридических дисциплин стажировались в должности оперативных уполномоченных, следователей, экспертов научно-технических отделов. Выполняя конкретные функции, находясь среди практических работников и изучая передовой опыт, они тем самым повышали свою деловую квалификацию, не отрываясь от жизни.

В январе 1962 г. был образован Учебно-методический совет как совещательный орган. Совет рассматривал вопросы учебной, политico-воспитательной, научно-исследовательской работы в учебных заведениях, организацией первоначальной и текущей подготовки личного состава органов и частей, а также вопросы проведения мероприятий по использованию в учебном процессе положительного опыта оперативно-служебной деяте-

льности органов и войск МВД и рассмотрения основных учебно-методических документов.

На совершенствование милицейского аппарата, в частности, на улучшение его административной деятельности, существенное влияние оказывало дальнейшее развитие административного законодательства. В этой связи следует отметить упорядочение в 1961—1962 гг. законодательства Союза ССР и союзных республик об административных штрафах.

Усилиению борьбы органов внутренних дел с отдельными видами правонарушений способствовало также принятие законодательных актов об усилении ответственности за мелкое хулиганство, мелкую спекуляцию, тунеядство, вождение транспорта в нетрезвом состоянии и др.

30 марта 1962 г. Президиум Верховного Совета РСФСР утвердил Положение «Об административных комиссиях при исполнительных комитетах районных, городских, сельских, поселковых Советов депутатов трудящихся РСФСР о порядке производства по делам об административных нарушениях», в котором определил задачи административных комиссий, порядок их образования и содержание работы.

Завершая рассмотрение данной главы, следует сделать следующие выводы:

1. Либерализация общественных отношений, начатая в СССР в 1953 г., требовала существенных изменений в сфере государственного управления путем снижения уровня централизма и усиления начал демократизма. Этот процесс распространился и на систему органов внутренних дел СССР.

2. Демократизация системы органов внутренних дел СССР состояла, прежде всего, в обеспечении большей открытости в деятельности органов внутренних дел, большей связи с населением через партийные и советские органы. Создание Министерства внутренних дел РСФСР, взявшего часть полномочий по оперативному управлению структурными подразделениями Министерства внутренних дел СССР, стало важным этапом в устраниении чрезмерного централизма в системе органов внутренних дел СССР.

3. Возрастала роль партийных и советских органов в координации деятельности Министерства внутренних дел СССР, что, в свою очередь, позволило упразднить полигораны милиции и сократить численность Центрального аппарата Министерства внутренних дел СССР. Реорганизация системы органов внутренних дел страны нашла выражение также в изъятии из ведения Министерства внутренних дел СССР промышленных отраслей.

4. В 1956—1958 гг. введение двойного подчинения получило юридическое закрепление. Промышленные отрасли, находившиеся в системе органов внутренних дел СССР, были переданы в другие ведомства, что привело к ослаблению материально-технической базы, но стало положительным фактором, т. к. освобождало министерство от несвойственных ему функций. Вместе с тем бюджетные ассигнования были сокращены незначительно, что позволило улучшить техническое обеспечение системы органов внутренних дел СССР. Прослеживалась тенденция к укреплению профессиональной подго-

товки, улучшению качества профессионального образования в учебных заведениях и росту количества высших и средних специальных учебных заведений системы органов внутренних дел СССР.

5. В период с 1959 по 1962 гг. происходит привлечение общественности к охране общественного порядка. Вместе с тем Н. С. Хрущев и партийное руководство идет на ликвидацию союзного министерства внутренних дел. Такой противоречивый шаг был обусловлен политическими причинами и, прежде всего, стремлением ослабить влияние министерства на внутреннюю политику страны. Однако эта мера привела к разрушению общесоюзной системы органов внутренних дел, что негативно отразилось на состоянии борьбы с преступностью.

ГЛАВА 2.

ВОССТАНОВЛЕНИЕ ОБЩЕСОЮЗНОЙ СИСТЕМЫ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ И РАЗВИТИЕ ПРАВОВЫХ ОСНОВ ЕЁ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ (1962—1968 ГГ.)

§ 1. Министерство охраны общественного порядка РСФСР: структура, функции

17 августа 1962 г. постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О мерах по улучшению деятельности советской милиции» Министерство внутренних дел РСФСР и другие республиканские министерства, а также учреждения МВД в краях, областях и городах были переименованы, соответственно, в министерства охраны общественного порядка и управления охраны общественного порядка. В постановлении говорилось о том, что «основными функциями органов МВД союзных республик являются обеспечение общественного порядка, борьба с преступностью и перевоспитание лиц, отбывающих наказание в местах лишения свободы, ЦК КПСС и Совет Министров СССР признали целесообразным преобразовать министерства внутренних дел союзных республик в министерства охраны общественного порядка».

Изменение названия мотивировалось тем, что оно полнее отражало характер деятельности ведомства. Переименование министерств имело политические мотивы и, прежде всего, попытку уменьшить масштаб органов внутренних дел, показать, что они не обладают прежней властью.

В вышеупомянутом постановлении вскрывались недостатки в деятельности органов внутренних дел в целом и особенно в деятельности ОБХСС. Органы внутренних дел обвинялись в слабом взаимодействии с общественностью. ЦК КПСС и Совет Министров СССР отметили также, что органы внутренних дел мало занимаются укреплением оперативных служб милиции и не распространяют опыт отличников службы.

Постановлением предлагалось городским и районным отделам милиции улучшить связь и взаимодействие с добровольными народными дружинами по охране общественного порядка, шире использовать в борьбе с антиобщественными проступками авторитет и влияние коллективов трудящихся, товарищеских судов и комиссий по делам несовершеннолетних.

Это постановление предусматривало направление для работы в органы внутренних дел способных и подготовленных коммунистов и комсомольцев из партийных, советских, комсомольских и профсоюзных органов. Было принято предложение ЦК ВЛКСМ о направлении в органы внутренних дел союзных республик по комсомольскому призыву до 15 тыс. комсомольцев.

Постановлением также вводились Присяга сотрудников милиции и красные знамена для структурных подразделений. 10 ноября был введен День советской милиции и рекомендовано проведение конкурсов на лучшее литературное произведение о жизни и работе милиции. Министерству культуры СССР было указано обеспечить выпуск художественных фильмов о работе советской милиции, а также систематически показывать в хроникальных киножурналах деятельность органов внутренних дел.

Указанный властно-распорядительный акт утверждал и вводил в действие с 1 октября 1962 года Положение о советской милиции.

Частичному изменению подверглось постановление Совета Министров СССР от 25 октября 1956 г., в котором отдельным категориям работников органов внутренних дел с 1 октября 1962 г. предписывалось повышение должностных окладов.

Сужение функций органов внутренних дел страны не могло не отразиться на их структуре. В 1962—1966 гг. структура МООП РСФСР выглядела следующим образом: непосредственно при министре находились Секретариат с юридическим бюро, Контрольная инспекция и Коллегия. Главное управление милиции включало в себя: Следственный отдел⁹⁶ и Отдел государственной автомобильной инспекции⁹⁷; 1-й, 3-й, 4-й, 5-й спецотделы; Управление пожарной охраны; Транспортное управление; Отдел фельдсвязи; Военно-строительное управление; Управление внутренних войск, внутренней и конвойной охраны; Главное управление военного снабжения; Управление исправительных лагерей и колоний; Тюремное управление; Отдел детских трудовых и воспитательных колоний; Управление кадров; Финансовое управление с арбитражем; Хозяйственное управление.

Основные структурные изменения в МООП РСФСР 1962—1966 гг. в сравнении со структурой МВД РСФСР 1960—1962 гг. состояли в том, что следственный отдел и отдел государственной автомобильной инспекции были включены в состав Главного управления милиции. Существенные изменения происходили и в информационно-справочных подразделениях. Центральная оперативно-справочная картотека была преобразована в 1-й спецотдел МООП РСФСР.

Переименование министерств внутренних дел союзных и автономных республик в министерства охраны общественного порядка и управлений внутренних дел краев и областей в управления охраны общественного порядка исполнительных комитетов краевых, областных Советов депутатов трудящихся руководство государства объясняло тем, что никакими «внутренними делами» бывшие органы МВД как в центре, так и на местах давно уже не ведали. Основные функции этих органов — обеспечение общественного порядка, борьба с преступностью и перевоспитание лиц, отбывающих наказа-

⁹⁶ Образован 6 апреля 1963 г. Указом Президиума Верховного Совета СССР.

⁹⁷ Образован 20 декабря 1963 г. постановлением Совета Министров РСФСР «Об утверждении Положения о Государственной автомобильной инспекции».

ние в местах лишения свободы. Поэтому наименование их органами охраны общественного порядка полностью соответствует выполняемым задачам, ярко отражает их основную функцию и главное направление деятельности»⁹⁸.

Как представляется, переименование министерств внутренних дел в министерства охраны общественного порядка не несло в себе объективной необходимости. Безусловно, главной задачей министерства была и остается охрана общественного порядка, но, несмотря на это, перед ведомством также стояли задачи профилактики правонарушений. В системе министерства находились внутренние войска, внутренняя и конвойная охрана, противопожарная служба, широкая сеть учебных заведений, промышленные предприятия, санатории и больницы. Поэтому переименование не являлось отражением действительности, т. к., несмотря на то, что ведомство с 1953 г. во многом потеряло свое прежнее влияние в стране, тем не менее его вес в государственном механизме был значительным.

Общественные процессы, происходившие в стране, требовали уменьшения централистских начал во всех сферах государственного управления. Руководство Коммунистической партии и Правительство СССР считали, что привлечением общественности к делу охраны общественного порядка возможным станет несколько уменьшить централизацию ведомства. В период либерализации общественных отношений формирование общественных объединений по охране общественного порядка происходило на базе предприятий и учреждений, без кадрового диктата милиции, что было очень важным фактором в демократизации ведомства.

Дружинникам, как и сотрудникам органов охраны общественного порядка, предоставлялись различные льготы, например, 14 февраля 1963 г. Совет Министров РСФСР принял постановление «О предоставлении дружинникам права бесплатного проезда на городском транспорте при исполнении ими общественных обязанностей»⁹⁹. Президиум Верховного Совета СССР утвердил Положение о медали «За отличную службу по охране общественного порядка»¹⁰⁰. Данным документом предписывалось, что медалью награждаются рядовой, начальствующий и остальной личный состав милиции и других органов охраны общественного порядка, рядовой, сержантский и офицерский состав внутренних войск министерств охраны общественного порядка союзных республик, члены добровольных народных дружин и другие граждане за активное участие в охране общественного порядка и проявленные при этом храбрость и самоотверженность¹⁰¹.

Руководство страны было заинтересовано в устраниении причин, порождающих преступность, и считало, что профилактика преступности несо-

⁹⁸ Советская милиция. № 10. 1962. С. 3—4.

⁹⁹ См.: СП РСФСР. 1963. № 4. Ст. 2.

¹⁰⁰ Ведомости Верховного Совета СССР. № 37. 1962. С. 433.

¹⁰¹ См.: Мулукав Р. С., Скилягин А. Т. История советской милиции: Хронологический справочник: учеб. пособ. С. 71.

вершеннолетних является приоритетной задачей. Профилактика преступлений среди несовершеннолетних и привлечение общественности в эту сферу охраны общественного порядка привела к появлению различных форм общественных формирований по охране общественного порядка и в том числе отрядов Юных друзей милиции (ЮДМ). В члены ЮДМ вступали учащиеся школ и профтехучилищ в возрасте от 12 до 17 лет, каждый отряд объединял не менее 10—20 человек. Основными формами их работы были патрулирование, рейды, выявление постов, дежурства в школах и общественных местах. Организация и руководство отрядами ЮДМ возлагались на директоров школ и училищ, органы народного образования, отделы милиции и комсомольские организации. В частности, на 1 июня 1965 г. в Бурятской АССР действовало 218 отрядов Юных друзей милиции, в которых насчитывалось 4 тыс. 212 членов. В учебных заведениях Улан-Удэ 84 отряда с 1 тыс. 872 членами, сельских районов — 134 отряда ЮДМ с численностью 2 тыс. 385 человек¹⁰².

Привлечение подростков к охране общественного порядка, думается, было положительной мерой, поскольку прививало дисциплинированность и правовую грамотность несовершеннолетним.

Сотрудники органов охраны общественного порядка вели работу по предупреждению преступлений, своевременному выявлению и разложению групп, состоящих из подростков, обнаружению взрослых организаторов и подстрекателей преступлений. Например, в Москве к 1964 г., по сравнению с 1963 г., эта работа несколько активизировалась, о чем свидетельствуют следующие данные: за 9 месяцев 1964 г. было предупреждено 1 тыс. 894 преступления и преступных замыслов несовершеннолетних (в 1963 г. — 794). Разложено 602 группы (в 1963 г. — 564). Было выявлено 173 подстрекателя (в 1963 г. — 187). В целях своевременного предупреждения правонарушений несовершеннолетних в течение 9 месяцев 1964 г. на предупредительно-профилактические беседы в УМУР, райотделы и отделения милиции было вызвано 25 тыс. 448 несовершеннолетних совместно с их родителями¹⁰³.

В докладе министра охраны общественного порядка РСФСР В. С. Тихунова на заседании актива МООП РСФСР, который состоялся 21—22 декабря 1963 г. отмечалось, что благодаря принятым мерам заметно снизилась преступность среди несовершеннолетних в ряде автономных республик, краёв и областей РСФСР. В Ленинграде, например, она уменьшилась на 26 %, Москве — на 16,9 %, Чечено-Ингушской АССР — на 31 %, Орловской области — на 24 %, Волгоградской — на 22 %¹⁰⁴.

В этот период общественность начала принимать участие и в сфере контроля за паспортным режимом. Впервые эта форма участия общественно-

¹⁰² См.: Калашников И. И. Указ. соч. С. 95.

¹⁰³ История московской милиции. Становление и развитие органов охраны общественного порядка в Москве с древности до наших дней. С. 223.

¹⁰⁴ См.: Советская милиция. № 1. 1964. С. 4.

сти в охране общественного порядка сложилась в Челябинской области. Исполкомом областного Совета депутатов трудящихся в июле 1962 г. было утверждено Положение «О внештатных инспекторах по паспортной работе при городских и районных отделах милиции Челябинской области». Общественные инспектора подбирались из числа рабочих, служащих, колхозников, пенсионеров и утверждались исполнкомами Советов депутатов трудящихся. Им выдавались удостоверения установленного образца, пронумерованные, с фотографией общественного инспектора, подписанные председателем исполнкома Совета и начальником отдела милиции.

Всю свою работу по поддержанию паспортного режима внештатные инспекторы проводили совместно с сотрудниками милиции под руководством начальника паспортного стола, а в сельской местности — участкового уполномоченного, в тесной связи с народными дружинами.

Они разъясняли населению положение о паспортах, выявляли лиц, нарушавших паспортный режим и т. п. Обо всех вскрытых недостатках активисты информировали начальника паспортного отделения-стола, а в необходимых случаях составляли акт или административный протокол.

Положительно себя зарекомендовали в профилактике правонарушений Советы общественности на милиционских участках, состоявшие из представителей женских советов, учителей школ, депутатов местного Совета, председателей уличных комитетов, комендантов домов и общежитий. Советы общественности помогали воздействовать на правонарушителей, выявлять спекулянтов. Правонарушителей-подростков вызывали вместе с родителями на заседание совета или в городской отдел милиции. За ними устанавливалось постоянное наблюдение. Над отдельными правонарушителями брали шефство сотрудники милиции, лучшие производственники, а также члены городского комсомольского штаба¹⁰⁵.

Демократизация, как уже говорилось выше, затронула не только милицию, но и судебную систему Советского государства. Существенные дополнения и изменения в Положение «О товарищеских судах», направленные на дальнейшее расширение компетенции и улучшение их организации, были внесены Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 23 октября 1963 г.

Товарищеским судам, кроме всего прочего, было предоставлено право рассматривать дела о самовольном использовании в личных целях принадлежащих государственному предприятию, учреждению, организации, а также колхозу или иной общественной организации транспортных средств, сельскохозяйственной техники, станков, инструментов, сырья и другого имущества, если эти действия не причинили владельцам существенного ущерба; об изготовлении самогона и других крепких спиртных напитков в первый раз, без цели сбыта и в небольшом количестве. Необходимо напомнить, что

¹⁰⁵ См.: Советская милиция. № 10. 1962. С. 43.

согласно Указу Президиума Верховного Совета РСФСР от 8 мая 1961 г. «Об усилении ответственности за самогоноварение и изготовление других крепких спиртных напитков домашней выработки», изготовление или хранение без цели сбыта самогона, чачи, тутовой водки, браги или других крепких спиртных напитков домашней выработки, а также изготовление без цели сбыта или хранение аппаратов для их выработки наказывалось лишением свободы на срок до одного года или штрафом в размере до 300 рублей¹⁰⁶.

В упомянутое Положение было внесено дополнение, которым товарищеским судам вменялось в обязанность рассматривать дела о совершенном впервые мелком хулиганстве и мелкой спекуляции.

Следует заметить, что товарищеские суды и раньше могли рассматривать дела о мелком хулиганстве и мелкой спекуляции как разновидности административных правонарушений. Так, в Указе Президиума Верховного Совета РСФСР от 19 апреля 1961 г. предусматривалось, что дела о мелком хулиганстве с учетом личности нарушителя и характера совершенного им проступка могут быть направлены в товарищеские суды, общественные организации и коллективы трудящихся.

С расширением компетенции товарищеских судов возникла необходимость разнообразить меры общественного воздействия, применяемые к виновным, чтобы суд мог более дифференцированно подходить к назначению этих мер с учетом характера нарушения и данных о личности нарушителя. Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 23 октября 1963 г. судам разрешалось ставить перед руководителем предприятия, учреждения, организации вопросы:

— об увольнении в установленном порядке лица, которому доверено воспитание несовершеннолетних и молодежи, распоряжение или хранение материальных ценностей, если товарищеский суд с учетом характера совершенных этим лицом проступков сочтет невозможным в дальнейшем оставление его на этой работе;

— о направлении на неквалифицированные физические работы в том же предприятии, учреждении, организации на срок до 15 дней (с оплатой за выполняемый труд) лиц, совершивших мелкое хулиганство, мелкую спекуляцию, мелкое хищение государственного или общественного имущества, кражу малоценных предметов личного потребления и быта, побои и легкие телесные повреждения.

Полагаем, демократизация судебной системы была также объективным процессом, вызванным сменой логики социального поведения граждан, их стремлением активнее участвовать в управлении государством.

Борьба с преступностью заставляла учитывать криминологическую опасность алкоголизации населения. Несмотря на меры, предусмотренные постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 15 декабря 1958 г.

¹⁰⁶ См.: *Из истории борьбы с пьянством, алкоголизмом, самогоноварением в советском государстве (1917—1985 гг.): учеб.-метод. мат-лы*. — М., 1988. — С. 84.

«Об усилении борьбы с пьянством и наведении порядка в торговле крепкими спиртными напитками», эта проблема оставалась очень острой. Например, в представлении прокурора Бурятской АССР Б. Ц. Цыденжапова от 25 декабря 1964 г. на имя председателя правительства республики К. Л. Барыдаева указываются факты реализации и потребления алкоголя: в 1962 г. Торгующими организациями республики реализовано населению 885 тыс. декалитров водки, 246 тыс. декалитров вина, в 1963 г. — 897 тыс. декалитров водки и 347 тыс. декалитров вина и в 1964 г., соответственно, водки — 909 тыс. и вина 318 тыс. декалитров. Ежегодное увеличение продажи населению виноводочных изделий привело к тому, что потребление алкоголя на одного взрослого человека в республике приблизилось к 30 литрам в год. В связи с этим в медицинские вытрезвители в 1964 г. в республике было доставлено 3 тыс. 644 человек¹⁰⁷.

Алкоголизм и пьянство являлись причиной большого числа правонарушений. Как свидетельствовала судебная практика, до 90 % проявлений хулиганства, 70 % убийств и изнасилований совершались в нетрезвом состоянии. Уголовная статистика беспристрастно свидетельствовала о том, что значительная часть преступлений совершалась лицами, находящимися в состоянии алкогольного опьянения. В 1963 г. 38 % всех преступлений в Москве было совершено в нетрезвом виде. Злоупотребившие спиртными напитками сами нередко становились жертвами преступников. Своевременное изъятие нетрезвых граждан из общественных мест являлось действенной профилактической мерой. В 1963 г. в столице было подобрано на улицах и общественных местах 307 тыс. 327 пьяных, из них — 120 тыс. 675 было помещено в медицинские вытрезвители.

Пьянство прочно вошло в повседневную бытовую жизнь многих людей. Учитывая тот факт, что пьянство нередко являлось причиной совершения преступлений руководство партии и правительства путем издания нормативно-правовых актов нацеливали правоохранительные органы и общественность на борьбу с этим общественно опасным явлением. Такими актами были, как указывалось выше, постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 15 декабря 1958 г. «Об усилении борьбы с пьянством и о наведении порядка в торговле крепкими спиртными напитками», в котором предписывалась предельная норма отпуска водки в ресторанах в количестве не более ста грамм, усиление контроля за отпуском этилового спирта в производственных целях, исключение из партийных рядов коммунистов, злоупотребляющих спиртными напитками и т. д.

Несмотря на принимаемые меры против алкоголизма, например, в Москве была зафиксирована тенденция роста количества людей, попавших в медицинские вытрезвители: в 1958 г. туда было доставлено 139 тыс. 843 человека, в 1959 г. — 171 тыс. 389, в 1960 г. — 224 тыс. 674 человека¹⁰⁸. Очень

¹⁰⁷ См.: Калаников И. И. Указ. соч. С. 89.

¹⁰⁸ См.: Блок А. Ю. Указ. соч. С. 226.

важно то, что медицинские вытрезвители постепенно наращивали профилактическое направление деятельности, и это широко поддерживалось средствами массовой информации. «Вытрезвитель — не ночлежка для пьяниц, не место их регистрации. Он должен стать центром борьбы с пьянством, а, следовательно, и с теми пороками, которое несет оно с собой. Если оценивать значение вытрезвителя с этой точки зрения, то и сама деятельность его становится намного значительней, интересней, чем кажется с первого взгляда»¹⁰⁹. Однако в адрес медицинских вытрезвителей нередко поступали жалобы о том, что людей в состоянии алкогольного опьянения перевозили в грузовых машинах, не приспособленных к перевозке людей, которые в результате получали ушибы. Обсуждалась также проблема того, что руководство медицинского вытрезвителя не обращало внимание на вопрос об источниках доходов тунеядцев, которые попадали в медицинский вытрезвитель, тем самым руководство медицинского вытрезвителя отказывалась заниматься профилактикой правонарушений¹¹⁰. Иными словами, происходило нацеливание служб милиции не только на борьбу с правонарушениями, но и с причинами, их вызывающими.

Еще одно направление — борьба с так называемыми тунеядцами. Это были лица без определенных занятий, и источником их «благополучия» нередко являлось совершение различных преступлений, связанных с извлечением нетрудовых доходов (спекуляция, валютные операции, хищения и т. п.).

Советское общество существенно отличалось по своей сущности от традиционного капиталистического общества, и одним из отличий было то, что государство давало каждому своему гражданину право на достойную жизнь. Право на достойную жизнь, как представляется автору данного труда, выражается, прежде всего, в удовлетворении демографически обусловленных потребностей человека. В демографически обусловленные потребности человека можно включить: обеспечение добротным жильем, питанием, обеспечивающим потребности организма, возможность рождения и воспитания детей, физическое и интеллектуальное развитие личности. В противовес демографически обусловленным потребностям также существуют и иные потребности, которые вредят здоровью, интеллектуальному и физическому развитию и нормальному воспроизведству населения. К этим потребностям следует отнести: наркоманию, алкоголизм и табакокурение (как разновидность наркомании), страсть к азартным играм и т. д.

Забота о людях возлагала и определенные обязанности на граждан и, прежде всего, обязанность трудиться. Например, гражданин, имея право покупать хлеб по цене ниже себестоимости, в свою очередь, был обязан трудиться, чтобы иметь право на такую дотацию. Многие блага — медицина, образование — были бесплатными, а жилье предоставлялось в порядке очереди, но это также налагало обязанность трудиться на каждого гражданина.

¹⁰⁹ Советская милиция. № 9. 1963. С. 58.

¹¹⁰ Там же. № 10. 1969. С. 62.

Поэтому в Советском Союзе существовала юридическая ответственность за нежелание трудиться, и борьба с тунеядством рассматривалась как дело всей советской общественности, прокуратуры, милиции и судов.

18 марта 1963 г. Пленум Верховного суда СССР, заслушав доклады Верховных судов РСФСР и Литовской ССР, а также Судебной коллегии по уголовным делам Верховного суда СССР, принял постановление о деятельности судебных органов по борьбе с тунеядством. В нем отмечалось, что в последнее время суды стали более правильно применять законодательство об усилении борьбы с тунеядцами, улучшилось качество рассмотренных дел, вносились предложения об устраниении причин, позволяющих отдельным лицам вести паразитический образ жизни.

Одним из средств укрепления законности в деятельности органов охраны общественного порядка было усиление прокурорского надзора. В приказе Генерального прокурора СССР от 23 марта 1963 г. «Об усилении прокурорского надзора за соблюдением законности в деятельности органов дознания и предварительного следствия, законностью и обоснованностью судебных приговоров» обращалось особое внимание на расширение и укрепление связей с общественностью, улучшение координации с органами министерств охраны общественного порядка и судами.

Руководством партии и правительства подвергались критике серьезные недостатки в работе органов охраны общественного порядка по борьбе с преступностью, на факты необоснованного возбуждения уголовных дел, незаконных арестов граждан, неосновательного привлечения их к уголовной ответственности и осуждения, сокрытия преступлений от учета, незаконного содержания граждан, применения запрещенных законом методов расследования, случаи избиения граждан.

Вместе с тем указывалось на то, что отдельные прокуроры необоснованно привлекают работников милиции к уголовной ответственности, а суды осуждают их за действия, которые они правомерно совершили в отношении преступников, исполняя свои служебные обязанности.

В приказе Генерального прокурора СССР резкой критике подвергся неудовлетворительный прокурорский надзор за деятельность органов предварительного следствия, неправильная квалификация уголовных деяний и иные нарушения закона:

«На расширенном заседании коллегии Прокуратуры СССР с участием актива руководящих работников органов прокуратуры в феврале 1963 года был специально обсужден вопрос об усилении прокурорского надзора за соблюдением законности в деятельности органов дознания и предварительного следствия, законностью и обоснованностью судебных приговоров. Коллегия, решительно осуждая имевшие место нарушения законности, ставила как одну из важнейших задач перед всеми прокурорско-следственными работниками покончить с недооценкой опасности этих нарушений, искоренить их как

порочащие органы прокуратуры и тем более нетерпимые, что прокуратура сама призвана осуществлять надзор за исполнением законов¹¹¹».

Приказом Генерального прокурора СССР предписывалось:

1. Начальникам органов прокуратуры принять решительные меры к усилению прокурорского надзора за соблюдением законности. Лиц, допускающих нарушения законности, строго наказывать, очищая органы прокуратуры от скомпрометировавших себя недостойным поведением работников.

2. О каждом факте нарушения законности, допущенном работником органа прокуратуры или милиции, немедленно докладывать вышестоящему прокурору, как о чрезвычайном происшествии. Прокурорам союзных республик докладывать об этом Генеральному прокурору СССР.

3. Систематически рассматривать на коллегиях и оперативных совещаниях состояние работы по осуществлению прокурорского надзора за соблюдением законности в деятельности органов предварительного следствия, за законностью и обоснованностью судебных приговоров.

4. За всеми делами, по которым сроки следствия продлены, соответствующим прокурорам осуществлять личный контроль, обеспечить правильную организацию по ним расследования и их быстрейшее окончание.

5. Прокурорам республик, краёв и областей обеспечить систематическую, не реже одного раза в месяц, проверку соблюдения законности в тюрьмах, своевременно выявлять факты незаконных арестов и нарушения установленных сроков содержания арестованных под стражей.

6. Начальникам управлений и отделов Прокуратуры СССР, прокурорам республик, краёв и областей, всем руководящим работникам органов прокуратуры сосредоточить свои усилия на воспитания прокуроров и следователей в духе партийной принципиальности, самокритичного подхода к своей работе¹¹².

Как видим, в приказе Генерального прокурора СССР была выражена озабоченность неудовлетворительным состоянием правоохранительной системы и были намечены жесткие меры по выявлению и устранению принципиальных недостатков в правоохранительной деятельности. Генеральным прокурором особенно был подчеркнут факт недопустимости нарушения законности самими прокурорскими работниками.

Указом Президиума Верховного Совета СССР в апреле 1963 г. органам охраны общественного порядка предоставлялось право предварительного следствия. Это решение было обусловлено необходимостью усиления борьбы с преступностью и продолжением реформирования органов охраны общественного порядка. Генеральный прокурор СССР Р. А. Руденко отмечал, что предоставление этого права милиции «служит дальнейшему укреплению

¹¹¹ Звягинцев А. Г., Орлов Ю. Г. Неизвестная Фемида. Документы, события, люди. — М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2003. — С. 384.

¹¹² Там же. С. 384—386.

законности и расширению демократических начал советского уголовного-судопроизводства»¹¹³.

В соответствии с указом повсеместно были упразднены отделы (отделения) дознания и за короткое время организованы следственные аппараты органов охраны общественного порядка¹¹⁴.

К подследственности следователей прокуратуры и органов охраны общественного порядка отнесены все преступления кроме: измены Родине, шпионажа, террористического акта, диверсии, вредительства, антисоветской агитации, разглашения государственной тайны, контрабанды, массовых беспорядков, нарушения правил валютных операций, которые относились к подследственности следователей органов государственной безопасности. Тот факт, что такой состав преступления как массовые беспорядки, был отнесен к подследственности органов государственной безопасности, как представляется, говорил о пристальном внимании государства к этому явлению. По всей видимости, считалось, что массовые беспорядки в Советском Союзе — явление чрезвычайное, наряду с изменой Родине и терроризмом. В наше время такой состав преступления, как массовые беспорядки, отнесен к подследственности следователей прокуратуры (ст. 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации)¹¹⁵.

Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 15 апреля 1963 г. ограничивалось число составов преступлений, по которым производилось расследование в форме дознания. По Уголовно-процессуальному кодексу РСФСР 1960 г. деятельность органов дознания подразделялась на деятельность по делам, по которым предварительное следствие обязательно и по которым предварительное следствие не обязательно. По первой категории дел расследование производилось в течение 10 суток, и после истечении срока материалы передавались в следственные подразделения — это были составы категории тяжких и особо тяжких преступлений. Дела второй категории не требовали предварительного следствия — это были составы преступлений небольшой тяжести¹¹⁶. Число составов преступлений, по которым производилось расследование в форме дознания, с шестидесяти сократилось до девятнадцати, причем это были наименее опасные преступления. По всем же остальным составам, — а если суд или прокурор признают необходимым, то и по каждому из указанных выше девятнадцати, — обязательно производилось предварительное следствие¹¹⁷. На следователей, как и на других сотрудников органов охраны общественного порядка, возлагалась обязанность

¹¹³ Социалистическая законность. № 8. 1963. С. 10.

¹¹⁴ См.: Мулукав Р.С. Скилягин А. Т. Указ. соч. С. 70.

¹¹⁵ См.: Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации. — М.: Изд-во Проспект, 2006. — С. 85.

¹¹⁶ См.: УПК РСФСР 1960 года. — М.: Учеб.-консульт. центр «Юринфо», 1997. — С. 130.

¹¹⁷ См.: Советская милиция. № 9. 1963. С. 4.

профилактики преступности: «Следователь не может ограничиваться лишь сбором и исследованием доказательств, уличающих или оправдывающих обвиняемого. Одна из главных его обязанностей — вместе с общественностью выявлять условия и причины, которые привели к преступлению, и всеми мерами добиваться их устранения. Как правило, это делается с помощью представлений в соответствующие организации»¹¹⁸.

Следственный аппарат органов охраны общественного порядка являлся самостоятельным структурным подразделением в системе МООП РСФСР. Для организации и руководства работой следователей органов ООП были образованы:

1. В МООП РСФСР — следственное управление, которое возглавляло следственный аппарат органов ООП РСФСР.
2. В МООП автономных республик и управлениях ООП крайоблисполкомов, на железных дорогах — следственные отделы, управления, отделения.
3. В городах, районах, на участках железных дорог — следственные отделения (отделы), группы, действовавшие при соответствующих органах милиции.
4. В составе следственных управлений образовывались отделы, отделения, группы.

В составе следственных отделов — отделения, группы¹¹⁹.

С момента образования в органах охраны общественного порядка следственного аппарата масштаб выполняемой им работы, неуклонно рос. Если во второй половине 1963 г. было окончено 46 % всех дел, то в 1965 г. уже 55 %. Логически обоснованным явилось издание Указа Президиума Верховного Совета РСФСР от 14 декабря 1965 г. «О внесении изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР», расширившего подследственность следователей органов охраны общественного порядка. Они стали дополнительно вести дела о повреждении путей сообщения и транспортных средств, нарушениях правил о валютных операциях, хищении государственного и общественного имущества в особо крупных размерах, если эти дела были возбуждены органами МООП, о вымогательстве государственного или общественного имущества, истязании, о похищении или подмене ребенка, незаконном пользовании товарными знаками, выпуске в продажу недоброкачественных, нестандартных и некомплектных товаров, производстве лесосплава или взрывных работ с нарушением правил охраны рыбных запасов, нарушении правил разработки недр и сдачи государству золота, а также обо всех должностных преступлениях, если они связаны с другими расследуемыми делами¹²⁰.

¹¹⁸ См.: Там же. С. 5.

¹¹⁹ *ФЦПИ МВД России. Сборник несекретных приказов за 1963 год. № 318.*

¹²⁰ См.: *Советская милиция. № 2. 1966. С. 6.*

Создание следственных подразделений в органах охраны общественного порядка, сделало необходимым подготовку профессиональных следователей. В Ленинградской, Саратовской и Хабаровской специальных средних школах милиции МООП РСФСР были организованы отделения соответствующей подготовки с ежегодным выпуском по 75 человек из каждой школы¹²¹.

Создание следственных аппаратов в органах охраны общественного порядка содействовало повышению качественного уровня расследования уголовных дел и вместе с тем свидетельствовало о признании возросшего профессионального мастерства сотрудников органов охраны общественного порядка. Вновь созданные следственные аппараты, взаимодействуя с оперативными аппаратами милиции, исправительно-трудовых учреждений, опираясь на помощь общественности, вели активную борьбу с нарушениями общественного порядка не только высококачественным и своевременным расследованием уголовных дел, но и проведением профилактических мероприятий по предотвращению преступлений, по выявлению причин и условий, способствующих совершению преступлений.

Предоставление органам охраны общественного порядка права проводить предварительное следствие вызывало необходимость привлечения общественности к этой деятельности. В соответствии с приказом МООП РСФСР от 30 августа 1963 г. № 514 общественными помощниками следователя могли быть пенсионеры НКВД — МВД — МООП — КГБ, Советской Армии, студенты вузов и другие лица, желавшие оказать помощь следственным аппаратам органов охраны общественного порядка.

Общественные помощники следователя выполняли поручения по сбору сведений о личности и образе жизни обвиняемого, участвовали в выявлении, изучении и обобщении причин и условий, способствовавших совершению преступления, разработке и проведении мероприятий по их устраниению, оказывали помощь в подготовке собраний коллективов трудящихся по обсуждению правонарушителей, участвовали в проведении отдельных следственных действий совместно со следователем: обысков, осмотров места преступления и вещественных доказательств, освидетельствования, следственных экспериментов, выемок доказательств устанавливать очевидцев и свидетелей по находящимся в производстве следователя уголовным делам, выполняли отдельные поручения по проверке жалоб и заявлений, не связанных с производством процессуальных действий, занимались проведением правовой пропаганды среди населения.

Тем не менее общественным помощникам следователя запрещалось самостоятельно, от своего имени или от имени следователя, производить какие бы то ни было процессуальные действия¹²².

В органах охраны общественного порядка постоянные помощники лиц, производящих дознание, первоначально выступали в виде внештатных опе-

¹²¹ ФЦПИ МВД России. Сборник несекретных приказов за 1963 год. № 220.

¹²² ФЦПИ МВД России. Сборник несекретных приказов за 1963 год. № 514.

руполномоченных дознания. Внештатные оперуполномоченные дознания оказывали помощь сотрудникам милиции в производстве следственных действий, в установлении и устраниении причин и условий, способствующих совершению преступлений и т. п. Однако в отдельных органах охраны общественного порядка появлялась тенденция к расширению функций внештатных оперуполномоченных дознания¹²³.

Главным отличием института общественных помощников следователя от добровольных народных дружин и иных общественных формирований по охране общественного порядка являлось следующее:

1. Кадры на должность общественного помощника следователя подбирали непосредственно следственные аппараты, а добровольные народные дружины формировались на предприятиях и организациях, в которых постоянно работали эти лица.

2. Общественные помощники следователя обладали меньшими полномочиями и не имели права заниматься процессуальной деятельностью самостоятельно, в отличие, например, от внештатных инспекторов по паспортной работе, которые имели право составлять протокол об административном правонарушении.

Общественные начала были распространены и на деятельность исправительно-трудовых учреждений. В 1957 г. были восстановлены наблюдательные комиссии. В РСФСР Положение о них было утверждено Совмином республики в мае 1957 г.

Наблюдательные комиссии создавались при исполкомах районных и городских Советов депутатов трудящихся на территории, которых имелись исправительно-трудовые учреждения. Комиссии состояли из представителей советских, профсоюзных и комсомольских организаций (в том числе представителей органов здравоохранения, просвещения, культуры) под председательством членов исполкомов районных или городских Советов депутатов трудящихся. Комиссии были подотчетны исполкомам районных или городских Советов депутатов трудящихся.

Наблюдательные комиссии были призваны:

— осуществлять постоянный общественный контроль за деятельностью ИТУ и органов, исполняющих приговоры судов к ссылке, высылке и исправительным работам без лишения свободы, соблюдение этими учреждениями и органами режима и условий содержания осужденных;

— осуществлять контроль за организацией и проведением воспитательной работы на предприятиях, в учреждениях и организациях, где трудились лица, переданные на поруки, отбывающие наказание, не связанное с лишением свободы, и лица, освобожденные из мест лишения свободы;

¹²³ См.: Томин В. Т. Участие трудящихся в расследовании преступлений органами МООП: дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1964. — С. 337—338.

— вести учет и общественное наблюдение за поведением в быту и на производстве лиц, неоднократно судимых, по отбытии ими наказания и возвращении из мест лишения свободы;

— привлекать общественность к оказанию помощи администрации ИТУ и органов, исполнявших приговоры судов к ссылке, высылке и исправительным работам без лишения свободы, в работе по исправлению и перевоспитанию осуждённых;

— оказывать помощь общественным организациям и коллективам трудящихся в перевоспитании и исправлении лиц, условно осуждённых, отбывающих наказание, не связанное с лишением свободы, и условно-досрочно освобожденных¹²⁴.

Можно считать, что в начале 60-х годов появилась новая группа правовых отношений исправительно-трудового характера — это отношения между советской общественностью в лице наблюдательных комиссий и комиссий по делам несовершеннолетних, с одной стороны, и заключенными, — с другой, по поводу представления их к досрочному и условно-досрочному освобождению от дальнейшего отбытия наказания в виде лишения свободы или замены им неотбытой части наказания более мягким наказанием, а также замены тюремного заключения отбыванием наказания в исправительно-трудовой колонии, а равно замены отбывания наказания в колонии тюремным заключением в случаях, предусмотренных общесоюзным и республиканским уголовным законодательством.

Такие исправительно-трудовые отношения более наглядно себя проявляют, если проанализировать отдельные положения УПК УССР 1960 г., который в этом вопросе пошел дальше УПК РСФСР и предоставил наблюдательным комиссиям и комиссиям по делам несовершеннолетних самостоятельное право входить в суды с представлениями о досрочном, условно-досрочном освобождении от наказания и замене наказания более мягким¹²⁵.

В то время, как УПК РСФСР в ст. 363 упоминал лишь о совместных представлениях администрации исправительно-трудовых учреждений и наблюдательных комиссий или комиссий по делам несовершеннолетних, первая часть ст. 407 УПК Украинской ССР 1960 г. прямо указывало, что «вопросы об условно-досрочном освобождении от наказания и о замене не отбытой части наказания более мягким наказанием в соответствии со статьями 52 и 53 Уголовного кодекса УССР разрешаются по месту отбытия наказания осуждёнными районным (городским) народным судом по представлениям администрации места отбытия наказания или наблюдательной комиссии при ис-

¹²⁴ *ФЦПИ МВД России. Сборник несекретных приказов за 1965 год. № 860.*

¹²⁵ Самостоятельное право входить в суды с представлениями об условно-досрочном освобождении от наказания и замене наказания более мягким предоставили общественным объединениям также УПК Азербайджанской ССР (ст. 384), УПК Казахской ССР (ст. 354), УПК Латвийской ССР (ст. 365 и 366).

полкоме районного (городского) Совета депутатов трудающихся, или комиссии по делам несовершеннолетних».

По вопросам представлений в суды о замене тюремного заключения дальнейшим отбыванием наказания в исправительно-трудовой колонии и, наоборот, существенных расхождений между законодательством союзных республик не имелось. За наблюдательными комиссиями было законодательно закреплено право самостоятельно обращаться в суды по этим вопросам. Эти положения уголовно-процессуального закона не стоило воспринимать так, что администрация исправительно-трудового учреждения оставалась в стороне от решения указанных вопросов, ибо на заседаниях наблюдательных комиссий и комиссий по делам несовершеннолетних её представители должны были обязательно присутствовать и участвовать в обсуждении рассматриваемых вопросов.

Таким образом, в соответствии с УПК 1960 г. некоторых союзных республик, наблюдательные комиссии и комиссии по делам несовершеннолетних получали большие полномочия и непосредственно и самостоятельно могли вести работу с заключенными, отбывавшими наказание в виде лишения свободы¹²⁶.

Все действия по реорганизации исправительно-трудовых учреждений проводились на фоне распространения нового вида исправительно-трудовых колоний (колоний-поселений) и свидетельствовали не только о гуманизме исправительно-трудовой политики, но и позволяли решать ряд принципиально важных вопросов. В частности, сократить число лиц, находившихся под охраной, увеличить занятость осуждённых трудом в колониях закрытого типа, создать для правонарушителей благоприятные условия к постепенной адаптации на свободе.

Общеизвестно, что режим, труд и воспитательная работа, как основное средство исправительно-трудового воздействия, имея единое назначение, вместе с тем неравнозначны по своей природе, роли и объему при исполнении лишения свободы. Как правильно отмечал Н. А. Стручков: «соотношение между указанными средствами и удельный вес каждого из них в процессе исправительно-трудового воздействия на каждого осужденного зависит от вида исправительно-трудового учреждения, установленного в нем режима, наличия в исправительно-трудовом учреждении здорового коллектива заключенных, личности осужденного»¹²⁷. Соглашаясь с этим выводом, в то же время считаем, что указанное в нем соотношение зависит также и от степени исправления и перевоспитания осуждённого.

¹²⁶ См.: *Багрий-Шахматов Л. В. Роль советской общественности в деятельности исправительно-трудовых учреждений: дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1961. — С. 107—108.*

¹²⁷ *Стручков Н. А. Основы советского исправительно-трудового права. — М., 1964. С. 20.*

При всей очевидности возраставшей роли в колониях-поселениях труда и воспитательной работы следует особо подчеркнуть значение режима в этих колониях. Представляя собой урегулированный нормами исправительно-трудового законодательства порядок исполнения лишения свободы, он аккумулировал в себе присущие лишению свободы элементы наказания, правил изоляции и поведения осуждённых. Вместе с тем режим ставил условия приобщения заключенных к труду и проведения с ними воспитательной работы, т. е. определял условия, необходимые для их исправления и перевоспитания¹²⁸.

Основные и наиболее принципиальные нововведения, определявшие режим колоний-поселений содержались в ст. 4 Указа Президиума Верховного Совета РСФСР от 26 июня 1963 г. и соответствующих статьях указов президиумов верховных советов других союзных республик. Он регулировался также нормативными актами, изданными на основании и во исполнение этих указов министерствами охраны общественного порядка союзных республик.

Статья 4 п. «в» названного указа от 26 июня 1963 г. устанавливала, что лица, отбывающие наказание в колониях-поселениях, в часы от подъёма до отбоя пользовались правом свободного передвижения в границах всей территории, относящейся к колонии-поселению. Практически это означает, что осуждённые могли не только самостоятельно (без сопровождения представителей администрации) следовать к месту работы, но и беспрепятственно, в свободное от работы время, выходить за пределы усадьбы поселка в любом направлении, не нарушая при этом установленной (общей с производством) границы территории колонии-поселения¹²⁹.

Крупномасштабное строительство новых народнохозяйственных объектов в различных районах страны, неудовлетворительное положение с трудоустройством осуждённых в местах лишения свободы заставляло искать выход из положения. Опыт послевоенных лет по привлечению осуждённых, отбывших часть срока наказания, на строительство промышленных объектов был положен в основу Указа Президиума Верховного Совета СССР от 20 марта 1964 г. «Об условном освобождении вставших на путь исправления впервые осужденных с направлением их на стройки народного хозяйства». Действие указа не ограничивалось во времени, что позволяло работникам ИТУ использовать его как средство воздействия на заключенных¹³⁰. Значение такого доверия к заключенным-поселенцам было трудно переоценить — оно являлось

¹²⁸ См.: Аблизин Н. Ф. Исправительно-трудовая колония-поселение: дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1966. — С. 112.

¹²⁹ Лишь в Казахской ССР свободное передвижение заключенных-поселенцев вне территории колонии не допускалось.

¹³⁰ См.: Некрасов В. Ф., Борисов А. В. и др. Органы и войска МВД России. Краткий исторический очерк. Объединенная редакция МВД России. — М., 1996. — С. 386—387.

чрезвычайно сильным средством воспитания у них дисциплины и выдержки, средством подготовленности их к самостоятельной жизни на свободе¹³¹.

В целом пенитенциарная политика 1962—1966 гг. отличалась смягчением уголовных наказаний и привлечением к работе исправительно-трудовых учреждений общественности. Широко применялась мера условного освобождения осуждённых и направление их на стройки народного хозяйства.

В рамках реформирования системы органов охраны общественного порядка в августе 1965 г. с целью улучшения воспитания кадров в подразделениях со штатом более 50 сотрудников были введены должности заместителей начальников по политico-воспитательной работе. В их обязанности входила организация работы среди личного состава милиции по соблюдению законности и норм морали¹³².

Главной обязанностью политработников являлась мобилизация личного состава на успешное выполнение поставленных перед органами охраны общественного порядка задач. Чтобы эффективно выполнять её, политработник должен был быть не только политически грамотным, но и хорошо освоить специфику милиционской службы, уметь найти свое место в коллективе. «Быть всегда среди масс, там, где решается успех оперативно-служебной деятельности подразделения, прививать всем без исключения сотрудникам сознательное отношение к службе, стремление безупречно исполнить свой долг — вот основная обязанность заместителей по политico-воспитательной работе и инструкторов»¹³³.

Подавляющее большинство политработников милиции успешно справлялось с возложенными на них функциями. Это в значительной мере объясняется тем, что их кадры комплектовались при активной помощи республиканских, областных и городских комитетов партии. Например, Московский областной комитет КПСС принял специальное постановление, которым обязал городские и районные комитеты партии проследить за тем, чтобы на должностях заместителей начальников горрайорганов милиции по политico-воспитательной работе были выдвинуты партийные активисты, люди большого политического и жизненного опыта. Подобные решения были приняты партийными органами многих республик и областей страны. Именно поэтому на указанные должности назначались опытные партийные и комсомольские работники.

В 1963 г. на службу в органы охраны общественного порядка Украины было направлено более трех тысяч коммунистов и комсомольцев. На должности начальников городских и районных отделов (отделений) было выдвинуто 82 работника из аппаратов республиканских и областных партийных, советских и административных органов. К началу 1965 г. коммунисты и ком-

¹³¹ См.: Аблизин Н. Ф. Указ. соч. С. 113.

¹³² См.: Полиция и милиция России: страницы истории / А. В. Борисов, А. Н. Дугин, А. Я. Малыгин и др. — М.: Наука, 1995. — С. 280.

¹³³ Советская милиция. № 10. 1965. С. 3.

сомольцы составляли 65 % личного состава милиции республики. Почти 90 % всего начальствующего состава имели высшее и среднее образование, а около 40 % и специальную подготовку. В Казахской ССР в 1963 г. в органы охраны общественного порядка было направлено 1 тыс. 200 коммунистов и комсомольцев. В Узбекской ССР за 1962—1963 гг. на службу в органы охраны общественного порядка Ташкента пришло более 250 коммунистов и комсомольцев. В РСФСР за полтора года (к началу 1964 г.) на работу в органы охраны общественного порядка было направлено свыше 12 тыс. коммунистов и комсомольцев¹³⁴.

Пристальное внимание руководства МООП РСФСР к кадровому вопросу было обусловлено, прежде всего, низким уровнем служебной дисциплины сотрудников. В приказе МООП РСФСР от 24 сентября 1964 г. говорилось не только о грубейших нарушениях дисциплины, но и совершениях преступлений сотрудниками милиции Красноярского края. В нем говорилось, что только в первом полугодии 1964 г. за совершение преступлений было осуждено 14 работников милиции, а в отношении 10 проводилось расследование. В приказе МООП РСФСР от 18 апреля 1964 г. сообщалось о том, что в МООП Марийской АССР в связи с неудовлетворительным состоянием кадровой работы происходила значительная текучесть кадров. В 1963 г. было уволено 16 % работников ООП, из них 1/3 за нарушение законности, при этом 29 % проработали менее года.

Смягчение уголовной политики в рассматриваемый период, судя по всему, в определенной мере компенсировалось ужесточением наказания за административные правонарушения. «Особое внимание борьбе с пьянством и мелким хулиганством, как первопричиной преступлений, было уделено в постановлении Совета министров РСФСР «О мерах по усилению борьбы с преступностью» от 31 августа 1966 г. На основе этого постановления МООП РСФСР организовал в городах работу спецприёмников для содержания лиц, арестованных за мелкое хулиганство, принимались меры к организации лечебно-трудовых профилакториев для принудительного лечения злостных пьяниц. На основании положений Указа Президиума Верховного Совета РСФСР от 8 апреля 1967 г. «О принудительном лечении и трудовом перевоспитании злостных пьяниц (алкоголиков)» органы охраны общественного порядка обеспечивали проверку ходатайств общественных и государственных организаций и исполнение постановлений судов о направлении злостных пьяниц-дебоширов в лечебно трудовые профилактории (ЛТП)»¹³⁵.

1962—1966 гг. ознаменовались учреждением Министерства охраны общественного порядка РСФСР с ощутимыми структурными изменениями, самым важным из которых являлось образование аппаратов предварительного следствия. Происходило укрупнение органов охраны общественного порядка.

¹³⁴ См.: *История советской милиции*: в 2 томах. Т. 2. Советская милиция в период социализма (1936—1977 гг.). С. 192.

¹³⁵ *Полиция и милиция России: страницы истории*. С. 282.

дка, что позволяло более гибко использовать силы и средства в решении оперативных задач. Как и прежде, продолжалось привлечение общественности к охране общественного порядка с возникновением новых организационных форм взаимодействия общественности и органов охраны общественного порядка. В рамках реформирования системы органов внутренних дел гуманизация и демократизация сферы исполнения наказаний становились приоритетными направлениями. Посредством создания колоний-поселений и привлечения наблюдательных комиссий удалось в короткий срок провести демократические реформы в пенитенциарной системе.

Однако одновременно со смягчением уголовной политики происходило ужесточение в сфере административных правонарушений через создание лечебно-трудовых профилакториев. Через ужесточение прокурорского надзора и возникновение многочисленных общественных объединений усиливался контроль за соблюдением законности в деятельности органов охраны общественного порядка. В целях улучшения нравственно-правового воспитания сотрудников в МООП РСФСР вводится институт заместителей начальников по политко-воспитательной работе.

§ 2. Образование Министерства охраны общественного порядка СССР

После октябряского Пленума ЦК КПСС 1964 г. в государственном управлении стали усиливаться централистские начала. Интересы обеспечения единого оперативного руководства деятельностью органов охраны общественного порядка в борьбе с преступностью потребовали образования союзно-республиканского министерства охраны общественного порядка. Благодаря этому делалась попытка устраниТЬ различия в организационной структуре одноименных министерств союзных республик. Структура аппаратов МООП (а затем и МВД) союзных и автономных республик, управлений охраны общественного порядка краевых и областных исполкомов стала единообразной.

«В составе МООП СССР были созданы структурные подразделения, охватывающие основные направления деятельности органов охраны общественного порядка: Главное управление милиции, Главное управление мест заключения, Следственное управление, Главное управление внутренних войск, внутренней и конвойной охраны, Главное управление пожарной охраны, Главное управление материально-технического и вещевого снабжения, Управление вневедомственной охраны, Отдел трудовых колоний для несовершеннолетних, 1-й спецотдел, 2-й спецотдел, Управление капитального строительства, Финансово-плановое управление (на правах главного), Центральная бухгалтерия, Хозяйственное управление, Военно-мобилизационный

отдел, Отдел специальных перевозок, Контрольно-инспекторский отдел, секретариат»¹³⁶.

Воссоздание общесоюзной системы органов охраны общественного порядка не изменило основного принципа их функционирования — двойного подчинения. Как и прежде, управления и отделы охраны общественного порядка подчинялись не только вышестоящим органам, но и исполнкомам местных Советов депутатов трудящихся. Двойное подчинение позволяло, с одной стороны, обеспечить применение единых форм и методов работы по всем направлениям охраны общественного порядка и борьбы с преступностью, а с другой — давало местным партийным и советским органам возможность повседневно направлять и контролировать деятельность всех подразделений этих органов, оказывать им помощь в координации действий с другими ведомствами, в укреплении и расширении связей с общественностью.

Можно согласиться с мнением А. А. Юнусова о том, что применительно к органам охраны общественного порядка эта тенденция имела положительное значение: «В условиях существования общесоюзной преступности, чтобы эффективно противостоять ей, необходимы были адекватные организационно-правовые средства в виде единой общесоюзной системы органов внутренних дел. Следовательно, насущной проблемой являлась проблема воссоздания указанной системы. Следует указать, что воссоздание общесоюзной системы органов внутренних дел осуществлялось как одно из звеньев комплекса мер по усилению борьбы с преступностью»¹³⁷.

Воссоздание союзно-республиканского министерства охраны общественного порядка проходило в рамках мобилизации всех сил и средств на борьбу с преступностью. Централизация органов охраны общественного порядка вытекала из программы Коммунистической партии, принятой на XXII съезде КПСС, где было выдвинуто положение о том, что в обществе, строящем коммунизм, не должно быть правонарушений, и поставлена задача искоренения преступности и причин, её порождающих. Главной силой, на которую возлагалась ответственность по выполнению этой задачи, были правоохранительные органы, прежде всего, органы охраны общественного порядка.

«Развивая демократические принципы государственного строительства, — говорилось в отчетном докладе ЦК КПСС XXIII съезду партии, — партия исходит из того, что вся деятельность советских органов и широкое творческое участие в управлении делами страны основывается на строжайшем соблюдении социалистической законности»¹³⁸.

¹³⁶ История органов внутренних дел: учеб. / Под ред. Р. С. Мулукова. — М.: Академия управления МВД России, 2004. — С. 147.

¹³⁷ Юнусов А. А. Организационно-правовые основы деятельности милиции Узбекистана по борьбе с преступностью (середина 60-х — середина 80-х гг.): дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1996. — С. 21.

¹³⁸ Материалы XXIII съезда КПСС. — М., 1966. — С. 195.

Под этим подразумевалось, прежде всего, усиление значения правовых форм и методов борьбы с преступностью, укрепление и повышение роли государственных органов в деле обеспечения общественного порядка и законности в стране.

23 июня 1966 г. было принято постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О мерах по укреплению борьбы с преступностью». В постановлении особое внимание работников суда, прокуратуры, охраны общественного порядка обращалось на то, что они в своей деятельности не допускали послабления в отношении злостных преступников и разумно сочетали предусмотренные законом сюровые меры наказания относительно опасных преступников с мерами общественного воздействия в отношении лиц, впервые совершивших малозначительные правонарушения¹³⁹.

На продолжительное время одним из важных направлений работы всех подразделений органов охраны общественного порядка стала борьба с мелким хулиганством. По состоянию на 22 октября 1966 г., например, в Узбекской ССР милицией было задержано и привлечено к ответственности 13 тыс. 823 мелких хулигана, из которых 3 тыс. 989 человек были подвергнуты штрафу, 6 тыс. 827 человек было арестовано в административном порядке и на 1 тыс. 150 человек материалы передавались в товарищеские суды. За этот же период за хулиганство к уголовной ответственности по ст. 9 указа от 26 июля 1966 г. было привлечено 1 тыс. 350 человек. Из них:

- по части 1 ст. 9 — 580;
- по части 2 ст. 9 — 517;
- по части 3 ст. 9 — 253¹⁴⁰.

Однако из года в год число привлекаемых за мелкое хулиганство граждан снижалось. Например, в Москве динамика мелкого хулиганства была такой. В 1957 г. привлекалось к ответственности 64 тыс. 49 человек, в 1958 г. — 52 тыс. 807, в 1959 г. — 41 тыс. 534, в 1960 г. — 38 тыс. 381, в 1961 г. — 51 тыс. 311, в 1962 г. — 83 тыс. 226, в 1963 г. — 66 тыс. 402, в 1964 г. — 61 тыс. 364, в 1965 г. — 70 тыс. 666, в 1966 г. — 80 тыс. 363, в 1967 г. — 43 тыс. 661, в 1968 г. — 40 тыс. 630 человек. Как видно, резкое снижение числа привлеченных к юридической ответственности за мелкое хулиганство приходится именно на те годы, когда проводился курс «опоры на общественность»¹⁴¹.

Одновременно с усилением борьбы с административными правонарушениями были внесены изменения в действующее законодательство, направленные на усиление ответственности за преступные деяния.

26 июня 1966 г. был принят Указ Президиума Верховного Совета СССР «Об усилении ответственности за хулиганство», которым вводилась

¹³⁹ См.: *Известия*. 1966. 26 июля.

¹⁴⁰ См.: Юнусов А. А. Указ. соч. С. 109.

¹⁴¹ См.: *История московской милиции. Становление и развитие органов охраны общественного порядка в Москве с древности до наших дней*. С. 226.

повышенная административная и уголовная ответственность за хулиганские действия, предусмотрены более сжатые сроки расследования и судебного разбирательства дел о хулиганстве¹⁴².

В соответствии с данным указом Министерству охраны общественного порядка СССР давалось указание улучшить работу органов охраны общественного порядка. Президиум Верховного Совета СССР разъяснял, что, в целях более быстрого реагирования на правонарушения, ответственность за которые установлена указом, наряду с начальником органа охраны общественного порядка, материалы о мелком хулиганстве в соответствии со ст.1 указа, и о правонарушениях, предусмотренных ст. 12 указа, может рассматривать заместитель начальника органа охраны общественного порядка, если это ему будет поручено специальным приказом начальника данного органа охраны общественного порядка¹⁴³.

Указом от 26 июля 1966 г. была введена упрощенная форма расследования хулиганства. Эту форму расследования производили органы дознания, что обеспечивало быстроту расследования. Сущность упрощенной формы расследования заключалась в проведении его в краткие сроки — 10 суток, без производства следственных действий и без применения мер процессуального принуждения. Лицо, производившее дознание в упрощенной форме расследования, имело право:

- получать объяснения пострадавших, очевидцев и правонарушителей;
- собирать справки, характеристики и другие материалы, имеющие значение для расследования дела;
- обязывать правонарушителя являться по вызовам в орган дознания и суд;
- составлять протокол об обстоятельствах совершенного преступления.

Начальник органа дознания утверждал протокол и принимал решение о возбуждении уголовного дела, и, после разрешения прокурора, отправлял материалы в суд¹⁴⁴.

Однако результаты анализа деятельности органов предварительного расследования говорили о том, что сотрудники милиции вынуждены были затрачивать на расследования в форме дознания значительную часть служебного времени в ущерб оперативно-розыскной деятельности. В РСФСР дознание в полном объеме производилось по двадцати составам преступлений и, например, в 1968 г. составило около 23 % всех дел, расследованных милицией.

¹⁴² См.: *Известия*. 1966. 26 июля.

¹⁴³ См.: *Советская милиция*. № 3. 1968. С. 59.

¹⁴⁴ См.: Седова Г. И., Степанов В. В. Дознание: функции и организация деятельности: учеб. пособ. — М.: «Приор-Издат», 2003. — С. 8.

Указ установил сокращенные сроки рассмотрения материалов о мелком хулиганстве, применение ареста к хулиганам, расширил права милиции по наложению штрафов. Эти меры повлекли противоречивый эффект — сократилось участие товарищеских судов в делах по рассмотрению хулиганства. Первые месяцы после вступления в силу указа в РСФСР в первом квартале 1966 г. было передано на рассмотрение общественности 28 % привлеченных к ответственности лиц, а в четвертом — лишь около 3 %¹⁴⁵. Это, полагаем, было связано с тем, что органы охраны общественного порядка дела о мелком хулиганстве рассматривали быстрее и эффективней.

В целях усиления борьбы с рецидивной преступностью был установлен административный надзор милиции за определенной категорией лиц, освобожденных из мест лишения свободы. В соответствии с приказом МООП РСФСР № 15 от 11 октября 1966 г. «Об установлении органами милиции административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», он устанавливался в отношении:

- лиц, признанных по суду особо опасными рецидивистами;
- бывших осуждённых к лишению свободы за тяжкие преступления и тех, чье поведение в период отбытия наказания было неудовлетворительным;
- полностью отбывших наказание за тяжкое преступление, но которые после освобождения, в том числе и условно-досрочного, систематически нарушают общественный порядок вопреки предупреждению со стороны милиции.

Следовательно, считаем, что административный надзор устанавливался не за всеми освобожденными, а лишь за определенной категорией таких людей — носителями устойчивых антиобщественных взглядов. При этом подобные взгляды имели конкретные правовые признаки: человек либо совершил преступление, которые дали суду основание признать его особо опасным рецидивистом, либо, совершив тяжкое преступление, отличался антиобщественным поведением в период отбытия наказания, либо также вел себя после освобождения.

Названные правовые признаки имели правовую фиксацию в официальных документах: в отношении одних — в приговоре или определении суда (вступившем в законную силу), по которому данное лицо признано особо опасным рецидивистом; в отношении других — в заключение администрации исправительно-трудовой колонии о необходимости установить за этим лицом надзор после освобождения; в отношении третьих — в постановлении органа охраны общественного порядка, из которого видно, что освобожденный ведет антиобщественный образ жизни.

Имелись также и другие обязательные условия, без которых административный надзор установить было нельзя, а именно: он мог быть распро-

¹⁴⁵ См.: *Советская милиция*. № 2. 1967. С. 2.

странен только на совершеннолетних и установлен не позднее трех лет после освобождения из исправительно-трудовой колонии. Вместе с тем приказу МООП РСФСР от 11 октября 1966 г. была придана обратная сила: он распространялся также и на тех, кто был освобожден до его издания, если судимость с них не являлась снятой или не была погашена в установленном порядке.

Надзор должен был быть соответствующе оформлен. Мотивированное постановление об этом утверждалось начальником городского или районного органа охраны общественного порядка, а в отношении второй и третьей категории лиц требовалась еще и санкция прокурора. Последнее было введено для того, чтобы проверить законность основания применения административного надзора.

Поднадзорные были связаны рядом ограничений. Им могло быть запрещено уходить из дома в определенное время, находиться в определенных пунктах города и выезжать из населенного пункта. Этих лиц могли обязать являться в милицию для регистрации от одного, до четырех раз ежемесячно.

Административный надзор был ограничен по времени: устанавливался на шестимесячный срок. Однако в необходимых случаях он мог быть продлен каждый раз еще на такой же период, но не свыше сроков, предусмотренных законом для погашения или снятия судимости за данное преступление¹⁴⁶.

За нарушение правил надзора те, в отношении которых он был установлен, привлекались, в зависимости от характера нарушения, к административной или к уголовной ответственности. Так, Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 4 августа 1966 г. предусматривал административную меру в виде штрафа от 10 до 50 рублей, налагаемых единолично народным судьей.

Этот же указ внес дополнение в Уголовный кодекс РСФСР (ст. 198 п. 2), согласно которому за злостное нарушение названных правил установлена уголовная ответственность, если лицо дважды в течение года подвергалось административному воздействию за такие же нарушения. Санкция статьи — лишение свободы на срок от 6 месяцев до 1 года.

Аналогичные указы были приняты и в других союзных республиках.

Эти меры, думается, были нацелены не только на обеспечение действенного контроля за бывшими осуждёнными и имели профилактическое значение, но также должны были стать действенным средством в борьбе с рецидивной преступностью. Тем не менее административный надзор применялся по ряду причин не так часто. Например, на 1 мая 1968 г. в Москве насчитывалось 6 тыс. 168 человек, подпадающих под административный надзор. За нарушение правил надзора 340 человек были привлечены к административной ответственности и 76 — к уголовной. Из всего числа лиц, состоящих под надзором, 111 человек было привлечено к уголовной ответственности

¹⁴⁶ ФЦПИ МВД России. Сборник несекретных приказов за 1966 год. № 15.

за совершение иных преступлений, что расценивалось как серьезное упущение милиции¹⁴⁷.

Практика установления административного надзора подтверждала правильность, своевременность и целесообразность введения такой меры. Однако, нельзя не отметить, имели место и серьезные недостатки. Положение об административном надзоре не везде должным образом было изучено, требования его выполнялись формально. Наблюдались случаи установления административного надзора без должных оснований. По этой причине органы прокуратуры Красноярского края, Кировской, Пензенской, Донецкой, Минской и других областях отменяли значительное количество решений об установлении административного надзора.

Нередко административный надзор являлся лишь формальностью, т. к. во многих районах он осуществлялся лишь службой участковых уполномоченных, которые не имели в своем распоряжении оперативных средств и необходимого опыта. Аппараты же уголовного розыска и ОБХСС, несущие главную ответственность за организацию борьбы с рецидивной преступностью, фактически стояли в стороне. Недостаточно использовались в обеспечении административного надзора силы общественности. Все эти факторы негативно сказывались на осуществлении административного надзора¹⁴⁸.

Деятельность милиции по раскрытию и пресечению преступлений, их профилактики — процесс очень сложный и многогранный. Поэтому проблема подготовки высококвалифицированных кадров во все периоды имела первостепенное значение.

Для решения задач, поставленных перед органами охраны общественного порядка, большое значение по-прежнему имела проблема качественной подготовки кадров. В 1966 г. среди начальствующего состава многих горрай-органов милиции высшее образование имели лишь 12,6 %, а юристов было и того меньше — 9 %. Среднюю юридическую подготовку получили только 18,5 %. Неблагополучно было и с дисциплиной. Из числа уволившихся почти половина увольнялась за недостойное поведение, аморальные поступки и нарушения закона.

В условиях значительной текучести кадров начальствующего состава горрайорганы МООП союзных республик зачастую не получали достаточно подготовленного пополнения, позволявшего успешно компенсировать понесенные потери. Например, в МООП Узбекской ССР из числа принятых на должности начальствующего состава в 1966 г. только 7,4 % имели высшее образование. Незначительным был приток специалистов за счет выпускников гражданских вузов — 116 человек, и средних учебных заведений — 80 человек.

¹⁴⁷ См.: *История московской милиции. Становление и развитие органов охраны общественного порядка в Москве с древности до наших дней.* С. 226.

¹⁴⁸ См.: *Советская милиция.* № 2. 1968. С. 5.

Не лучше складывалась ситуация и с рядовым и сержантским составом. Только 11,7 % имели среднее образование. Мало того, каждый четвертый имел только начальное образование. Каждый десятый милиционер был в возрасте старше 50 лет. Очень высокая текучесть (13,2 %) усугублялась тем обстоятельством, что один из трех увольнялся, не проработав в органах охраны общественного порядка и одного года. Качественный состав рядовых и сержантов по образованию не мог улучшиться, если учесть, что в 1965—1966 гг. 74 % имели неполное среднее образование¹⁴⁹.

Неблагополучное положение сложилось по отдельным категориям кадров органов охраны общественного порядка союзных республик. Среди сотрудников уголовного розыска почти не было специалистов высшей квалификации. Уголовный розыск почти не получал пополнения из гражданских учебных заведений. В аппаратах ОБХСС специалисты народного хозяйства составляли лишь 13,6 %. Из числа участковых инспекторов 15,6 % не имели среднего образования, у многих было лишь начальное образование. Несмотря на сложность функциональных обязанностей, необходимость вести дознание по уголовным делам и большую самостоятельность действий, особенно в сельской местности, участковые инспекторы, как правило, не имели юридической подготовки. Высокой была и текучесть этих кадров. Всё это отрицательно сказывалось на результатах оперативно-служебной деятельности по профилактике и раскрытию преступлений. Стремление некоторых руководителей поскорее заполнить вакантные должности приводило к тому, что на службу в органы охраны общественного порядка попадали недостаточно компетентные кадры, неудовлетворительно подготовленные в профессиональном отношении. Стабильное ядро кадров укреплялось слабо, мастерство и квалификация личного состава улучшались медленно¹⁵⁰.

Все эти негативные явления, характерные для кадровой политики органов охраны общественного порядка страны в целом, были в полной мере присущи и кадрам отдельных союзных республик. Например, в той же Узбекской ССР постоянной «хронической болезнью» являлась неукомплектованность кадрового состава милиции. Так, по состоянию на 1 декабря 1965 г. не были укомплектованы 394 вакантных должности. Одна из основных причин этому — высокая текучесть кадров. За период с июня по декабрь 1965 г. в милицию было принято 2 тыс. 533 человека, а уволено проработавших менее года 103 человека. Особенно велика была текучесть в УООП Ташгорисполкома. Здесь за 9 месяцев 1965 г. было принято 620 человек, а уволено из милиции 258. В УООП Ферганского облисполкома было принят 241 человек, а уволено 68¹⁵¹.

¹⁴⁹ См.: Юнусов А. А. Указ. соч. С. 44—45.

¹⁵⁰ См.: Советская милиция: история и современность (1917—1987). — М.: Юрид. лит., 1987. — С. 193.

¹⁵¹ См.: Юнусов А. А. Указ. соч. С. 46.

Проблему качественного укрепления милицейских кадров, ликвидации некомплекта личного состава и пополнения органов милиции подготовленными в профессиональной области сотрудниками руководство партии и правительства пытались решить партийной мобилизацией. По рекомендациям партийных, советских и комсомольских организаций в 1967 г. на службу в органы охраны общественного порядка пришло несколько тысяч человек. Много было сделано для укрепления кадров ведущего звена органов охраны общественного порядка — районных и городских отделов милиции. Большое внимание уделялось улучшению качественного состава руководителей этих подразделений. В 1967 г. на должности начальников горрайорганов охраны общественного порядка РСФСР было выдвинуто 355 сотрудников, имевших высшее образование и опыт партийной и комсомольской работы. Увеличилось число специалистов с высшим и среднем образованием в уголовном розыске, ОБХСС и других ведущих службах, а также лиц со средним образованием среди рядовых и сержантов милиции. «В Молдавии в 1966—1968 гг. по направлениям трудовых коллективов поступило на работу в милицию около 50 % всех вновь принятых, а в 1969 г. — 67,5 %. Более 80 % из них имели высшее, незаконченное высшее и среднее образование. Из всех пришедших в органы милиции республики с ноября 1961 г. по начало 1971 г. 72 % были коммунисты и комсомольцы¹⁵²». Однако, учитывая огромные потребности органов внутренних дел СССР в квалифицированных кадрах, несколько тысяч специалистов не могли решить данную проблему. Все более очевидной становилась необходимость качественно нового подхода к комплектованию личного состава органов охраны общественного порядка, его воспитанию и обучению.

В постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР (ноябрь 1968 г.) подчеркивалось, что успешное решение многочисленных задач обеспечения общественного порядка и борьбы с преступностью немыслимо без коренного улучшения работы с кадрами. Постановление в числе других мер предусматривало:

— обеспечение комплектования милиции путем тщательного отбора представителей трудящихся, подготовленных и грамотных людей, способных по своим политическим и деловым качествам успешно выполнять возложенные на милицию задачи;

— комплектование кадров, как правило, по направлениям коллективов трудящихся, с обсуждением рекомендуемых на работу в органы охраны общественного порядка на собраниях партийных, профсоюзных и комсомольских организаций;

— обязательную информацию общественности предприятий, учреждений и организаций о работе в органах охраны общественного порядка рекомендованных лиц;

¹⁵² Советская милиция: история и современность (1917—1987). — М.: Юрид. лит., 1987. — С. 194.

- организацию Высшего политического училища МВД СССР;
- увеличение сроков первоначальной подготовки рядового состава милиции.

Были принятые также решения об улучшении материального обеспечения работников органов охраны общественного порядка и о направлении туда коммунистов и комсомольцев¹⁵³.

Для повышения качества образования и профессиональной подготовки руководство органов охраны общественного порядка СССР взяло курс на расширение сети учебных заведений и увеличение сроков обучения сотрудников. Кроме того, была создана единая система аппаратов подготовки кадров в центре и на местах. Эти аппараты вошли в состав отделов (управлений) кадров. В крупных горрайорганах вводились должности инспекторов по подготовке личного состава. В МООП, УООП вводились совещательные органы — учебно-методические комиссии, на которые возлагалась задача организационного и методического контроля за ходом профессионального обучения. Формировалась система текущего и перспективного планирования подготовки, инспекторского контроля за её осуществлением. Была создана широкая сеть курсов повышения квалификации кадров при учебных заведениях МООП СССР и институтах повышения квалификации гражданских министерств и ведомств. Функции планирования, организации методического руководства деятельностью учебных подразделений, издания программ, контроля за строительством и расширением учебной базы, её материально-техническим оснащением сосредоточивались в управлении кадров МООП СССР¹⁵⁴.

В системе первоначальной подготовки устанавливались минимальные 2—3 месячные сроки обучения (в зависимости от должностных категорий). Повсеместно стали создаваться филиалы школ и учебных пунктов при крупных горрайорганах охраны общественного порядка, летние палаточные лагеря. Были разработаны программы первоначальной подготовки милиционеров, участковых инспекторов, инспекторов дорожного надзора и ГАИ, младших инспекторов по обслуживанию техники и связи. По основным циклам юридических и специальных дисциплин были изданы учебные, учебно-методические пособия, альбомы схем, плакаты.

В системе органов охраны общественного порядка появились десятки учебных подразделений, в которых одновременно могли обучаться несколько тысяч сотрудников, вновь принятых на работу. В результате впервые была полностью решена проблема обучения новичков.

Проблема подготовки специалистов со средним образованием решалась в двух направлениях: путем организации новых учебных заведений

¹⁵³ См.: Малыгин А. Я., Мулукав Р. С. Развитие системы подбора, расстановки и обучения кадров в органах внутренних дел: лек. — М., 1978. — С. 36.

¹⁵⁴ См.: История советской милиции. Т. 2. Советская милиция в период социализма (1936—1977). С. 323.

и путем расширения действующих школ и училищ, и улучшения их материально-технического оснащения.

Серьезные изменения произошли и в организации подготовки кадров высшей квалификации. Она шла по линии дальнейшего углубления специализации, что позволило качественно организовать работу курсов и факультетов повышения квалификации при высших школах.

По мере развития учебной базы высшего образования в системе МООП СССР происходило наращивание творческого потенциала профессорско-преподавательского состава. К началу десятой пятилетки в высших учебных заведениях органов охраны общественного порядка СССР работало свыше 100 профессоров и докторов наук, более 1 тыс. доцентов и кандидатов наук. Однако система высших учебных заведений МООП СССР не могла еще полностью обеспечить потребность органов охраны общественного порядка в специалистах высшей квалификации. Поэтому по инициативе руководства МООП СССР была проведена большая работа по следственно-криминалистической специализации студентов в юридических институтах и на юридических факультетах госуниверситетов. Ежегодно по планам межведомственного распределения органы охраны общественного порядка получали немало специалистов, которые направлялись в самые различные службы и подразделения¹⁵⁵.

В результате принятых мер образовательный уровень сотрудников органов охраны общественного порядка СССР значительно возрос. «На должности начальствующего состава стали приниматься только лица, имеющие не ниже, чем среднее образование, а на должности рядового и сержантского состава — не ниже семилетнего. Ставилась задача — добиться в ближайшие годы, чтобы должности начальников отделов и их заместителей в аппарате МООП, начальников горрайотделов милиции были замещены работниками с высшим образованием, а начальников отделений милиции — не ниже среднего специального образования»¹⁵⁶.

Деятельность органов охраны общественного порядка союзных и автономных республик по пресечению и раскрытию преступлений следует рассматривать через призму тех социально-экономических и политических процессов, которые проходили в Советском Союзе в рассматриваемый период. Как уже отмечалось, особое внимание на эту сферу деятельности органов охраны общественного порядка СССР обращала Коммунистическая партия, подчеркивая в постановлениях ЦК КПСС важность укрепления законности и борьбы с преступностью.

Действия граждан, направленные на пресечение преступных посягательств и задержание преступника, рассматривались в соответствии с законодательством как правомерные и не влекли юридической ответственности,

¹⁵⁵ См.: *Советская милиция: история и современность (1917—1987)*. С. 195.

¹⁵⁶ Николаев П. Ф. Омская Высшая школа милиции МВД СССР. — Омск: Западно-Сибирское книжное издательство. Омское отделение, 1969. — С. 134.

даже если этими действиями был причинен вред преступнику. Вместе с тем предусматривалась уголовная ответственность за угрозу или насилие в отношении граждан в связи с действиями по предупреждению и пресечению преступных проявлений и нарушений общественного порядка.

Продолжалось совершенствование организационных форм деятельности органов охраны общественного порядка СССР. Согласно приказу МООП СССР от 30 сентября 1966 г., в составе внутренних войск, внутренней и конвойной охраны были образованы в крупных городах специальные моторизированные части милиции (СМЧМ) для несения патрульно-постовой службы по охране общественного порядка. К началу 1967 г. были сформированы три полка (в Москве, Ленинграде, Киеве) и 40 отдельных батальонов в столицах союзных республик и крупных административно-промышленных городах, общей численностью 10 тыс. человек¹⁵⁷. Это повысило эффективность её деятельности по обеспечению общественного порядка в городах, населенных пунктах и на транспортных магистралях. Моторизованные части милиции, комплектуемые преимущественно из молодежи, несли патрульно-постовую службу во взаимодействии с другими подразделениями и своей высокой дисциплинированностью быстро завоевали уважение и авторитет трудящихся.

В 1967 г. начался процесс создания ночной милиции взамен сторожей и бригадиров обходных постов вневедомственной охраны.

Еще в 1964 г. в порядке эксперимента в некоторых городах страны вместо сторожевой охраны была введена милиционная охрана. Её преимущество было бесспорным, т. к. работник милиции в форменной одежде не только охранял объект, но и обеспечивал охрану общественного порядка в районе поста или маршрута патрулирования. Эта практика полностью себя оправдала и сэкономила немалые денежные суммы государственного бюджета¹⁵⁸.

Наряду со специальными моторизированными частями милиции и подразделениями ночной милиции патрульно-постовую службу несли строевые подразделения наружной службы органов охраны общественного порядка и подразделений транспортной милиции, которые имели многолетний опыт охраны общественного порядка в городах, населенных пунктах и на транспортных магистралях¹⁵⁹.

Серьезные изменения в структуру аппаратов органов охраны общественного порядка были внесены после выхода в свет постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 19 ноября 1968 г. «О серьезных недостатках в деятельности милиции и мерах по дальнейшему ее укреплению».

«В ноябре 1968 г. Указом Президиума Верховного Совета СССР Министерство охраны общественного порядка СССР было переименовано в Министерство внутренних дел СССР. Одновременно перестройке подверглась система органов внутренних дел в городах и районах. Здесь, на базе органов

¹⁵⁷ См.: *Внутренние войска. Исторический очерк*. — М., 2007. — С. 144.

¹⁵⁸ См.: *Советская милиция*. № 6. 1967. С. 24.

¹⁵⁹ См.: *Советская милиция: история и современность (1917—1987 гг.)*. С. 235.

милиции были созданы отделы (управления) внутренних дел, в которые вошли также аппараты государственного пожарного надзора и исправительных работ. При отделах милиции были созданы следственные отделения, аппарат которых в прямом подчинении у начальников горрайотделов не находился»¹⁶⁰.

Возвращение прежнего названия министерству мотивировалось тем, что «существующее наименование Министерства охраны общественного порядка СССР и его органов на местах не отражает всех функций, которые выполняются ими в системе органов Советского государства»¹⁶¹.

Был упразднен громоздкий и малооперативный аппарат — Главное управление милиции. Структура последнего была многоступенчатой, ведущие службы милиции были лишены необходимой самостоятельности. В результате было обеспечено целесообразное единство структуры министерств, областных и краевых управлений, городских и районных отделов внутренних дел. В МВД СССР были созданы самостоятельные Управления уголовного розыска, Управления борьбы с хищениями социалистической собственности и спекуляций, Административной службы милиции, Транспортной милиции, ГАИ. Они были наделены необходимыми полномочиями для оперативного решения текущих и стратегических задач. Также был создан отдел по политico-воспитательной работе МВД СССР, чтобы обеспечить усиление политического воспитания личного состава. Была произведена четкая специализация подразделений и сотрудников.

По этому же принципу были реорганизованы и управления милиции министерств внутренних дел союзных республик. При этом управления административной службы милиции, уголовного розыска и БХСС были созданы только в четырех союзных республиках (Белорусской, Казахской, Украинской и Узбекской ССР), в остальных союзных республиках были созданы соответствующие отделы.

Контрольно-инспекторский отдел МВД СССР в процессе своего развития стал осуществлять не только контрольные, но и аналитические и организаторские функции. Поэтому в мае 1968 г. контрольно-инспекторский отдел был преобразован в Организационно-инспекторское управление, а в феврале 1969 г. управление получило права Главного управления МВД СССР.

В целях налаживания аналитической и организационно-методической работы на местах во второй половине 1968 г. организационно-инспекторские аппараты были образованы во всех МВД союзных республик, УВД крайобл-исполкомов.

Управление кадров являлось самостоятельным структурным подразделением аппарата министерства внутренних дел союзной республики, которое возглавлял начальник, подчинявшийся министру внутренних дел республики. Начальник управления кадров назначался на должность и освобождался

¹⁶⁰ Там же. С. 147.

¹⁶¹ См.: *Советская милиция*. № 11. 1968. С. 4.

от должности Министром внутренних дел СССР, его заместитель — приказом МВД союзной республики.

Согласно Положению, структура и штаты управления кадров утверждались МВД СССР.

Управления кадров строили свою работу по перспективным и текущим планам во взаимодействии с управлениями, отделами и отделениями МВД союзной республики на основе специализации и правильного сочетания линейного и зонально-территориального принципа в работе.

Основными задачами управления кадров являлись:

— обеспечение выполнения решения Коммунистической партии и Правительства СССР и союзной республики, приказов, инструкций и указаний МВД СССР, Управления кадров МВД СССР и союзной республики по вопросам работы с кадрами;

— постоянное улучшение состава кадров органов и учреждений внутренних дел;

— организация кадровых аппаратов органов и учреждений МВД союзной республики информационно-аналитической и исторической работы, текущего и перспективного планирования, внедрения в их деятельность научной организации труда и управления;

— повышение уровня первоначального обучения, боевой и служебной подготовки, переподготовки личного состава;

— изучение, обобщение и распространение передового опыта организации работы по подбору, расстановке, обучению и воспитанию кадров;

— совершенствование стиля и методов работы с кадрами в органах и учреждениях МВД союзной республики путем изучения их деятельности на практической работе, упрочение связи с партийно-советскими органами, общественными организациями и средствами массовой информации (печать, радио, телевидение);

— составление отчетности, докладов и обзоров о работе с кадрами в представления в вышестоящие инстанции табелю донесений и в партийные, советские органы по их требованию;

— осуществление контроля и оказание практической помощи органам и учреждениям МВД союзной республики по вопросам комплектования и воспитания личного состава, организации боевой и служебной подготовки.

Управление кадров имело в своем составе 1-й отдел (комплектования), 2-й отдел (прохождения службы), 3-й отдел (боевой и служебной подготовки), инспекцию по личному составу и канцелярию, на которые возлагались соответствующие функциональные обязанности согласно основным задачам управления.

Управления и отделы уголовного розыска и БХСС являлись структурными подразделениями аппарата Министерства внутренних дел союзной республики. Начальники этих управлений назначались и освобождались

от должностей Министром внутренних дел СССР, а их заместители — министром внутренних дел союзной республики.

Структура и штаты управлений уголовного розыска и борьбы с хищениями социалистической собственности и спекуляций утверждались Министром внутренних дел СССР и министром внутренних дел союзной республики. Оба органа в своей деятельности руководствовались законами СССР и союзной республики, указами Президиума Верховного Совета СССР и Президиума Верховного Совета союзной республики, приказами, инструкциями и указаниями МВД СССР и МВД союзной республики. Оба управления также обеспечивали правильное применение действующего законодательства аппаратами уголовного розыска и БХСС МВД АССР, УВД облисполкомов и горисполкомов.

УУР и УБХСС осуществляли свою деятельность во взаимодействии с управлениями, отделами и отделениями МВД союзной республики, органами прокуратуры и суда, госбезопасности, народного контроля, другими государственными учреждениями, а также общественными организациями.

Управления и отделы УР и БХСС организовывали свою деятельность на основе сочетания коллегиальности и единонаочалия с установлением строгой ответственности сотрудников за состояние дел на порученном участке работы и выполнение определенных задач.

Основными задачами управлений УР и БХСС являлись:

- организация деятельности аппарата УР, БХСС МВД, УВД союзной республики по борьбе с преступлениями, предотвращение и раскрытие которых отнесено к их компетенции; изучение и анализ состояния динамики и структуры преступности, выявление тенденций и изменений в структуре преступности и контингенте преступников в целом по республике и по отдельным административно-территориальным единицам;

- разработка проектов нормативных документов, регламентирующих служебную деятельность аппаратов БХСС и УР, их взаимодействие с другими службами МВД союзной республики, учреждениями, ведомствами и организациями республики по борьбе с преступностью;

- разработка конкретных мероприятий, рекомендаций и форм активизации борьбы с преступностью на основе анализа её причин, состояния, структуры и динамики, изучения и обобщения результатов оперативно-служебной деятельности аппаратов УР и БХСС;

- проведение экономического анализа, для выявления возможных каналов хищения и других злоупотреблений, установления условий, способствующих их совершению;

- разработка рекомендаций, необходимых работникам ОБХСС;

- участие в перспективном планировании работы МВД союзной республики и текущее планирование деятельности управления на основе анализа преступности, с учетом складывающейся обстановки состояния уровня служебной деятельности этих аппаратов;

— организация взаимодействия между собой и другими службами МВД союзной республики, ведомствами, учреждениями и общественными организациями по предотвращению и раскрытию преступлений;

— проведение мероприятий по воспитанию личного состава; принятие необходимых мер к улучшению подбора, подготовки и расстановки кадров, созданию условий для повышения эффективности их деятельности.

Также, согласно Положению, управление пожарной охраны являлось самостоятельным структурным подразделением и входило в состав МВД союзной республики.

Одной из задач управления пожарной охраны (УПО) являлось осуществление непосредственно через областные отделы, отделения, инспекции пожарной охраны функции государственного пожарного надзора и организация пожаротушения в городах и населенных пунктах республики, а также планирование мероприятий по обеспечению пожарной безопасности объектов народного хозяйства союзной республики и др.

Функциями УПО в числе других являлись:

— организация контроля за соблюдением министерствами, предприятиями, организациями и учреждениями противопожарных норм и правил и принятие мер к устранению недостатков;

— учет и анализ произошедших в союзной республике пожаров и разработка на этой основе практических мероприятий по улучшению противопожарного состояния отраслей народного хозяйства городов и сельских населенных пунктов.

Согласно нормативным актам МВД СССР, управление и отделы административной службы милиции являлись самостоятельным структурным подразделением аппарата МВД союзной республики.

Основными задачами административной службы милиции являлись:

— организация охраны общественного порядка;

— предотвращение и раскрытие преступлений;

— пресечение нарушений общественного порядка силами и средствами административной службы милиции;

— обеспечение проведения в жизнь правил паспортного режима и разрешительной системы, правил проживания в СССР иностранцев и апатридов;

— всемерное укрепление связи, взаимодействия аппаратов административной службы милиции с населением, добровольными народными дружинами и другими самостоятельными организациями трудящихся по борьбе с преступностью и охраны общественного порядка¹⁶².

В этот период был осуществлен целый ряд крупных мероприятий в строительстве внутренних войск, что позволило успешно решить важные вопросы их развития с учетом особенностей, присущих им как одной из форм

¹⁶² См.: Юнусов А. А. Указ. соч. С. 26—32.

войской организации. Эти меры обеспечили логичное и пропорциональное развитие внутренних войск в системе органов внутренних дел СССР и в рамках вооруженных сил.

Важнейшими направлениями такой деятельности явилось:

- приведение в соответствие организационных форм с характером задач, решаемых войсками;
- дальнейшее улучшение воспитательной работы с воинами;
- укрепление нормативно-правового положения войск;
- повышение их материально-технической оснащенности;
- совершенствование системы подготовки кадров;
- широкое внедрение научных основ во все сферы деятельности войск;
- установление эффективной системы их комплектования;
- дальнейшее развитие материально-технической базы.

Итогом всей этой деятельности явилось ощутимое повышение боевой и мобилизационной готовности внутренних войск, качества выполнения ими оперативно-служебных задач, совершенствования боевой подготовки, укрепление воинской дисциплины и политico-морального состояния личного состава.

В то же время оставляло желать лучшего социальное положение военнослужащих внутренних войск. «К 1968 г. во внутренних войсках более 4 тыс. семей офицеров и сверхсрочнослужащих все еще не имели жилья и около 7 тыс. семей нуждались в улучшении»¹⁶³. Хотя тенденция улучшения материального снабжения и социальных гарантий военнослужащих войск системы органов внутренних дел СССР имела место.

В организацию охраны общественного порядка начал широко внедряться принцип единой дислокации сил и средств. «Суть единой дислокации — в комплексной, согласованной расстановке сил и средств служб охраны общественного порядка, вневедомственной охраны, ГАИ, других подразделений милиции и добровольных народных дружин для наиболее эффективного использования их в охране общественного порядка и объектов народного хозяйства»¹⁶⁴.

Одним из важных направлений совершенствования системы управления органами внутренних дел в рассматриваемый период был переход на автоматизированные системы управления (АСУ). В этих целях в марте 1968 г. в МВД СССР был создан информационно-вычислительный центр. Однако, несмотря на все положительные моменты, уровень информационно-аналитической работы в органах внутренних дел не отвечал возросшим требованиям. Информационные потоки оставались раздробленными и разобщенными. Отсутствие центра координации информационных потоков крайне негативно

¹⁶³ См.: *Органы и войска МВД. Краткий исторический очерк* / Гл. ред. А. Г. Горлов. — М.: Объединенная редакция МВД России, 1996. — С. 328.

¹⁶⁴ *Советская милиция: история и современность (1917—1987)*. С. 337.

сказывалось на деятельности АСУ. Управленческая информация в масштабе министерства не концентрировалась, в должной степени не обрабатывалась и, следовательно, в полной мере не могла быть использована. Существующая статистическая отчетность не давала возможности для глубокого анализа состояния преступности и результатов борьбы с ней. В связи с этим в целях улучшения использования информации в оперативно-служебной деятельности, устранения дублирования информационных потоков, повышения качества обработки информации и использования её на основе внедрения современных методов математической обработки и анализа при МВД СССР в 1970 г. был создан Главный информационный центр, но уже с более высоким оснащением¹⁶⁵.

8 апреля 1967 г. был принят Указ Президиума Верховного Совета РСФСР «О принудительном лечении и трудовом перевоспитании злостных пьяниц (алкоголиков)». «Указ, принятый по предложению общественных организаций и коллективов трудящихся, устанавливал, что злостные пьяницы, уклоняющиеся от лечения, нарушающие трудовую дисциплину, общественный порядок и правила социалистического общежития подлежат направлению в лечебно-трудовые профилактории для принудительного лечения и трудового перевоспитания на срок от одного года до двух лет»¹⁶⁶. Вопрос о направлении в ЛТП рассматривался районным (городским) народным судом по ходатайству общественных организаций, коллективов трудящихся или государственных органов при наличии медицинского заключения. Постановления судов приводились в исполнение подразделениями системы органов внутренних дел»¹⁶⁷.

Многочисленные мероприятия по борьбе с преступностью и предотвращению причин, её порождающих, к 1967 г. привели к снижению уровня последней. «В целом, как следует из докладной записки Генерального прокурора СССР Р. А. Руденко Председателю Президиума Верховного Совета СССР Н. В. Подгорному от 16 сентября 1967 года, массированная атака на хулиганство дала положительный эффект. Уже в октябре — ноябре 1966 года наметилась тенденция к некоторому снижению хулиганства, а в первом полугодии 1967 года по сравнению со вторым полугодием 1966 года уголовно-наказуемое хулиганство снизилось на 20,2 %, а мелкое хулиганство — на 24,1 %»¹⁶⁸. Значительно улучшилась криминогенная ситуация в регионах. Например, в Бурятской АССР было привлечено к уголовной ответственности по Указу Президиума Верховного Совета СССР от 26 июля 1966 г. около 2 тыс. человек, более 10 тыс. человек доставлены в медицинские вытрезвители. В то же время и статистика особо опасных преступлений снизилась на 8,9 %. Сократилось число убийств — на 7, умышленных тяжких телес-

¹⁶⁵ См.: Юнусов А. А. Указ. соч. С. 36.

¹⁶⁶ Мулукбаев Р. С., Скилягин А. Т. Указ. соч. С. 76.

¹⁶⁷ См.: Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1967. № 15. Ст. 333.

¹⁶⁸ Козлов В. А. Указ. соч. С. 424.

ных повреждений — на 10,1, изнасилований — на 49,1, краж государственного и общественного имущества — на 14, разбойных нападений — 17,6, грабежей — на 28,2 %¹⁶⁹.

Качественные изменения произошли в структуре, формах и методах деятельности государственной автомобильной инспекции (ГАИ). Первоначально в её состав входило лишь одно структурное подразделение — отдел организации движения. В 1965 г. были созданы отдел технического надзора, отделение пропаганды, учетно-аналитическое отделение и отделение технических средств. Это создало реальную основу для специализации работы центрального аппарата ГАИ¹⁷⁰. В 1967 г. отдел ГАИ в аппарате МВД СССР был преобразован в управление.

Повышению уровня безопасности дорожного движения способствовало издание ряда нормативно-правовых актов. К их числу следует отнести постановление Совета Министров СССР от 29 ноября 1967 г. «О повышении безопасности движения в городах, других населенных пунктах и на автомобильных дорогах», Указ Президиума Верховного Совета СССР от 19 июня 1968 г. «Об усилении административной ответственности за нарушение правил дорожного движения по улицам городов, населенных пунктов и дорогам и правил пользования транспортными средствами»¹⁷¹.

Вместе с тем шел процесс реорганизации строевых подразделений дорожного надзора. Инспектора дорожного надзора, которые раньше выполняли специализированные функции по обеспечению безопасности дорожного движения, были объединены во взводы, дивизионы и стали активно привлекаться к охране общественного порядка на улицах, особенно в период осложнения оперативной обстановки. Таким образом, милиция получила еще одну дополнительную возможность для совершенствования организации охраны общественного порядка на обслуживаемой территории. Этому во многом способствовало и создание специальной медицинской службы для борьбы с пьянством и для изъятия из общественных мест лиц в нетрезвом состоянии. Специальная медицинская служба, организованная на базе медицинских вытрезвителей за счет местного бюджета, высвободила постовых милиционеров от выполнения несвойственных им функций, обеспечила более эффективное их использование непосредственно в охране общественного порядка¹⁷².

В целях укрепления общественного порядка в крупных городах была введена упрощенная процедура лишения временной регистрации иногородних граждан, нарушавших общественный порядок. «В соответствии со специальным постановлением Совета Министров СССР об укреплении паспорт-

¹⁶⁹ См.: Калашников И. И. Указ. соч. С. 93—94.

¹⁷⁰ См.: Советская милиция: история и современность (1917—1987 гг.). С. 239.

¹⁷¹ См.: История органов внутренних дел: учеб. / Под ред. Р. С. Мулукова. — М.: Академия управления МВД России, 2004. — С. 180.

¹⁷² См.: История советской милиции в период социализма (1936—1977 гг.). Т. 2. С. 224.

ного режима в Москве, Ленинграде и Московской области от 16 августа 1966 г. граждане могли быть лишены временной прописки без предварительного наложения административного взыскания, если участвовали в религиозных собраниях, шествиях и других церемониях культа, проводимых с нарушением установленных законодательством правил, а также в иных собраниях или уличных шествиях, нарушающих общественный порядок»¹⁷³.

Впоследствии органы внутренних дел были освобождены от некоторых функций в сфере паспортного режима. «Указом Президиума Верховного совета СССР от 8 апреля 1968 г. «Об основных правах и обязанностях сельских и поселковых Советов депутатов трудящихся» были введены новые правила прописки и выписки граждан в сельской местности, согласно которым исполкомы сельских и поселковых Советов стали самостоятельно осуществлять эту работу»¹⁷⁴.

В 1966—1968 гг. развивались формы взаимодействия общественности и органов внутренних дел в охране общественного порядка. Жизнь выдвигала ряд новых форм участия трудящихся в борьбе с преступностью и охране общественного порядка: бригады по охране социалистической собственности, отряды юных дзержинцев и детские комнаты на общественных началах и т. д. Широкое развитие в стране получило патриотическое движение за населенный пункт (город, село, рабочий поселок) и предприятие (завод, колхоз, совхоз) образцового общественного порядка. Инициаторами этого движения выступали трудящиеся Севастополя, села Трушевцы Чигиринского района и г. Ватутино Звенигородского района Черкасской области, городов Каменск-Уральск и Краснотурьинск Свердловской области, ряда городов и районов Харьковской, Орловской и Минской областей. В отличие от других форм участия трудящихся в борьбе с преступностью и охране общественного порядка, данная форма охватывает, как правило, не какую-то группу активистов, а значительную часть населения города, села, рабочего поселка. Советы местных организаций движения за населенный пункт образцового общественного порядка во многих городах и селах стали подлинными центрами, объединяющими и координирующими деятельность добровольных народных дружин, товарищеских судов, советов охраны социалистической собственности и других формирований трудящихся, ведущих борьбу с преступностью¹⁷⁵.

По-прежнему профилактика преступности несовершеннолетних оставалась приоритетной задачей. В рассматриваемый период в этой работе органы внутренних дел СССР руководствовалась постановлением ЦК КПСС от 15 октября 1963 г. «О мерах по искоренению безнадзорности и преступности среди несовершеннолетних» и приказом МООП СССР от 8 сентября 1967 г. «О мерах улучшения работы органов охраны общественного порядка по искоренению безнадзорности и преступности несовершеннолетних». От-

¹⁷³ Козлов В. А. Указ. соч. С. 422.

¹⁷⁴ См.: История органов внутренних дел: учеб. / Под ред. Р. С. Мулукова. С. 171.

¹⁷⁵ Советская милиция: история и современность (1917—1987). С. 245.

четы свидетельствуют о том, что в отдельные периоды число правонарушений несовершеннолетних снижалось, затем вновь возрастало. Общая тенденция все-таки свидетельствовала о постепенном росте уровня подростковой преступности. Так, в первом полугодии 1968 г. существенно ухудшились все основные показатели: общее количество преступлений, совершенных подростками, возросло на 10,6 % (было привлечено к ответственности 1 тыс. 184 чел.), из них с участием взрослых — на 42,3 %. Удельный вес преступлений несовершеннолетних в общей преступности увеличился на 2,3 % и составил 11,4 % всех раскрытых преступлений. 67 % несовершеннолетних, совершивших преступления, на учетах в органах не состояли, хотя только работниками уголовного розыска было выявлено и разобрано 310 преступных групп из числа несовершеннолетних.

Органами внутренних дел Москвы между тем была проделана большая работа. К уголовной ответственности за вовлечение несовершеннолетних в преступную деятельность привлекли 57 взрослых. В работе детских комнат милиции принимали участие 972 педагога (в 1967 г. — 575), 2 тыс. 256 рабочих и служащих предприятий и учреждений, 926 внештатных сотрудников милиции. Лучше стали работать детские комнаты милиции на общественных началах. В них за полугодие было доставлено 1 тыс. 716 подростков, вызвано на профилактические беседы более 1 тыс. 500 родителей. Работники милиции направили 7 тыс. 90 сообщений по месту учебы, работы несовершеннолетних и их родителей (в 1967 г. — 4 тыс. 610), провели 4 тыс. 217 лекций, бесед и докладов (в 1967 г. — 2 тыс. 108).

В результате этой работы было снято с учета в связи с исправлением 1 тыс. 347 подростков (на 28 % больше, чем в 1967 г.). Выявлено неработающих и неучащихся 2 тыс. 735 человек, из них более 90 % было трудоустроено или возвращено на учебу. Поставлено на учет 3 тыс. 455 подростков (в 1967 г. — 2 тыс. 653), склонных к правонарушениям, 153 нерадивых родителя были лишены родительских прав (в 1967 г. — 78), 46 из них удалили из Москвы. На советах общественности обсуждалось поведение 3 тыс. 48 несовершеннолетних и их родителей (в 1967 г. — 1 тыс. 554)¹⁷⁶.

Чтобы остановить рост числа правонарушений в среде несовершеннолетних использовались все силы, в том числе и общественность. В декабре 1967 г. Указом Президиума Верховного Совета РСФСР было утверждено Положение «Об общественных воспитателях несовершеннолетних». Основной задачей общественных воспитателей являлось оказание помощи родителям или лицам, их заменяющим, в перевоспитании несовершеннолетних правонарушителей. Общественными воспитателями могли быть рабочие, служащие, студенты, пенсионеры и другие граждане, имеющие необходимую общеобразовательную подготовку, жизненный опыт или опыт работы с детьми.

¹⁷⁶ См.: *История московской милиции. Становление и развитие органов охраны общественного порядка в Москве с древности до наших дней*. С. 223—224.

Общественный воспитатель назначался, когда это было необходимым, для предупреждения безнадзорности и правонарушений несовершеннолетнего:

— совершившего правонарушение, но освобожденного от уголовной ответственности по возрасту или в связи с нецелесообразностью применения к нему мер уголовного наказания, если помещение в специальное воспитательное учреждение было бы преждевременно;

— условно осуждённого или осуждённого к мере наказания, не связанных с лишением свободы;

— отбывшего наказание или досрочно освобожденного от наказания;

— возвратившегося из специальной школы, специального училища или лечебно-воспитательного учреждения, детского дома, школы-интерната.

Передача несовершеннолетнего под наблюдение общественного воспитателя производилась районной (городской) комиссией по делам несовершеннолетних на основании определения, приговора или постановления суда, при этом родители или лица, их заменяющие, не освобождались от обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего и ответственности за его поведение.

Общественный воспитатель был обязан:

— оказывать родителям помочь в воспитании несовершеннолетнего;

— наблюдать за посещением несовершеннолетним учебных занятий, его успеваемостью;

— оказывать, при необходимости, помочь в привлечении несовершеннолетнего к общественно полезному труду, устройству его в спортивные, технические и иные кружки и секции.

Общественный воспитатель имел право:

— посещать несовершеннолетних по месту жительства, учебы или работы;

— требовать от администрации и общественных организаций по месту учебы, работы или жительства несовершеннолетнего устранения недостатков в воспитательной работе¹⁷⁷.

Возникновение различных форм участия общественности в охране общественного порядка привело к тому, что в 1967 г. в стране насчитывалось более 170 тыс. добровольных народных дружин, которые объединяли свыше 6,5 млн дружинников¹⁷⁸.

Техническая вооруженность подразделений органов внутренних дел СССР после 1966 г. значительно улучшилась. Эта тенденция хорошо прослеживается в органах противопожарной службы.

«За 1966—1970 годы в стране предупреждено свыше 1 млн пожаров, почти 100 тысяч их ликвидировано в начальной стадии без причинения материального ущерба. Пожарными и добровольцами спасено на пожарах почти 30 тысяч человек. За это пятилетие производство пожарных автомобилей уве-

¹⁷⁷ См.: *Советская милиция*. № 3. 1968. С. 58.

¹⁷⁸ *Советская милиция: история и современность (1917—1987 гг.)*. С. 245.

личилось на 38 %, мотопомп — на 59 %. В серийное производство внедрено 18 моделей автомобилей на шасси ЗиЛ-131, Урал-375, ГАЗ-53 а, 12 типов огнетушителей. Стали активно и, что очень важно, успешно использоваться на практике специальные машины, предназначенные для тушения нефтяных, газовых и нефтегазовых фонтанов. Промышленностью освоен выпуск КИП-8, теплоотражательных костюмов из отечественной ткани. Широкое внедрение получила автоматика. В 1970 году с ее помощью было спасено от огня материальных ценностей на сумму свыше трех миллионов рублей. Применение высокократной пены в пожарной охране и на кораблях морского флота повысило эффективность тушения, дало большой экономический эффект»¹⁷⁹.

Как видим, в рассматриваемый период в развитии организационной структуры системы органов внутренних дел союзных республик произошли серьезные изменения. Они были выражением поиска оптимальных организационных структур такой системы, как органы внутренних дел страны. Категоричную оценку этим изменениям дать нельзя, но в целом они преследовали цель обеспечения эффективного функционирования системы органов внутренних дел СССР.

В завершение необходимо отметить, что воссоздание общесоюзной системы органов внутренних дел устранило их разобщенность и организационно их укрепило. При этом сохранился основной принцип их функционирования — двойное подчинение. Как и прежде, управления и отделы внутренних дел подчинялись не только вышестоящим органам, но и исполнкомам местных Советов депутатов трудящихся. Демократизация деятельности органов внутренних дел СССР, выразившаяся в гласности, привлечении широкой общественности к правоохранительной деятельности, действенный контроль за органами милиции широко пропагандировался руководством государства. Коммунистической партией, Правительством СССР и руководством МВД СССР обращалось внимание на компетентность сотрудников органов внутренних дел и повышение их профессионального мастерства.

§ 3. Развитие организационно-правовых основ функционирования системы органов внутренних дел СССР

Рассматривая развитие организационно-правовых основ деятельности органов внутренних дел СССР необходимо сказать о том, что на их развитие и изменение влияла борьба за власть между партийными лидерами и новый политический курс руководства страны. Критика деятельности органов внутренних дел СССР и возложение ответственности за факты незаконных репрессий требовали определенных изменений в организации и функциониро-

¹⁷⁹ Органы и войска МВД. Краткий исторический очерк. С. 435.

вании всей правоохранительной системы, и эти изменения вызывались больше политической конъюнктурой, чем практической необходимостью.

После смерти И. В. Сталина Министерство внутренних дел СССР возглавлял Л. П. Берия, и на некоторое время ведомство приобрело некоторую самостоятельность. Именно эту тенденцию победившая партийная группа во главе с Н. С. Хрущевым и попыталась, прежде всего, устраниТЬ. Установление жесткого партийного контроля над деятельностью всего министерства являлось в тот момент приоритетной задачей новой концепции реформирования государственного управления. «В новых условиях всесиление, надпартийность органов госбезопасности и МВД становилось невозможным. Партийные структуры брали в свои руки реальное управление всей правоохранительной системой, что отражало общую тенденцию возрастания роли партии на всех уровнях. Именно в руководящих эшелонах КПСС стали решаться все вопросы административно-правоохранительной деятельности, которые раньше входили в компетенцию силовых структур»¹⁸⁰.

В соответствии с решениями пленума ЦК КПСС от 25 января 1954 г. «О серьезных недостатках в работе партийного и государственного аппарата» выдвигались задачи по усилению партийного влияния на повышение эффективности борьбы с преступностью и соблюдение социалистической законности¹⁸¹.

В силу причин, которые были приведены ранее, преступность резко возросла, и руководство Коммунистической партии и Правительство СССР, обеспокоенные данными обстоятельствами, 27 августа 1953 г. издают постановление «О мерах по укреплению охраны общественного порядка и борьбе с уголовной преступностью», в котором отражалась неблагоприятная обстановка в сфере борьбы с преступностью в СССР. Основной задачей в документе выдвигалось требование по укреплению кадров уголовного розыска и милиционской службы. В частности, было решено освободить сотрудников оперативных отделов от проведения предварительного расследования по уголовным делам, что давало им возможность сконцентрироваться на раскрытии и пресечении преступлений.

12 марта 1954 г. ЦК КПСС принял постановление «Об основных задачах МВД», где вновь подвергалась резкой критике деятельность органов внутренних дел СССР в сфере борьбы с преступностью. Выдвигая одни из причин подобной ситуации плохую кадровую политику и слабую партийно-политическую работу, ЦК КПСС потребовало укрепить органы внутренних дел проверенными работниками из числа коммунистов и комсомольцев, и в свете этого решения 25 июня 1954 г. ЦК ВЛКСМ принял постановление «О борьбе комсомольских организаций с проявлением хулиганства среди мо-

¹⁸⁰ См.: Министерство внутренних дел России: 1802—2002. Исторический очерк. Т. 2. — СПб.: Фонд поддержки образования в области правоохранительной деятельности «Университет», 2002. — С. 445.

¹⁸¹ Правда. 1953. 10 июля.

лодежи», на основании которого в органы внутренних дел СССР было направлено 300 тыс. комсомольцев¹⁸². Сам по себе тот факт, что на службу в органы внутренних дел привлекали членов Коммунистической партии, не являлся, полагаем, отрицательным. Службу в милиции, пожарной охране, в исправительно-трудовых учреждениях и других структурных подразделениях системы органов внутренних дел нельзя было назвать легкой, а партийная мобилизация в некоторой степени способствовала привлечению в органы внутренних дел лиц, которые ни при каких обстоятельствах не были случайными. Эти люди в большинстве своем были в достаточной степени образованными и дисциплинированными, хотя и не всегда имели достаточный опыт в правоохранительной деятельности.

В русле борьбы с хулиганскими проявлениями, которые вызывали к себе самое пристальное внимание руководства страны, в январе 1957 г. вышел Указ Президиума Верховного Совета СССР «Об ответственности за мелкое хулиганство».

Согласно этому указу, в целях борьбы с мелким хулиганством, выражающимся в нарушении общественного порядка и спокойствия, оскорбительном неуважении к гражданам, сквернословии и других непристойных поступках в общественных местах, постановлялось:

1. За мелкое хулиганство применять арест на срок от трех до пятнадцати суток, если совершенные хулиганские действия по своему характеру не влекли за собой наказания, предусмотренные уголовным законодательством.

2. Материалы о мелком хулиганстве должны были рассматриваться народным судьей единолично в течение суток по поступлении из органов внутренних дел, с вызовом лица, совершившего хулиганский поступок, и в необходимых случаях — свидетелей.

Постановление народного судьи об аресте за мелкое хулиганство должно было приводиться немедленно и обжалованию не подлежало.

3. Лица, арестованные за мелкое хулиганство, содержались в камерах предварительного заключения или в тюрьмах с использованием их на физических работах; за время нахождения под арестом заработка плата по месту постоянной работы им не выплачивалась.

Борьбу с административными правонарушениями, ни в тот период, ни в современный, нельзя назвать второстепенным делом, т. к. она в некоторой степени является профилактикой более тяжких правонарушений — преступлений. Важность этого указа состояла в том, что правонарушитель в коротких срок и без проволочек мог понести юридическую ответственность за совершенный проступок и этот факт неотвратимости наказания мог удержать его от совершения преступлений. Тем не менее отсутствие хоть каких-

¹⁸² Мулукбаев Р. С., Скилягин А. Т. История советской милиции. Хронологический справочник. С. 57.

то возможностей обжалования решения народного суды не являлось положительным фактором в деле соблюдения прав и свобод граждан.

Со своей стороны и руководство МВД СССР предлагало определенные меры по активизации борьбы с преступностью, и в том числе сокращение управлеченческого аппарата, повышение заработной платы сотрудникам, улучшение технической оснащенности и т. д. Тот факт, что министерство постоянно подвергалось критике и обвинениям в попустительстве роста преступности, но при этом не обеспечивалось техническими средствами, подвергалось безудержной критике в печати, постоянным сокращением не только управлеченческого аппарата, но и рядовых сотрудников при одновременном росте численности населения и обслуживаемой территории говорит, прежде всего, о попытках руководства государства свои политические промахи в управлении страной объяснить некомпетентностью руководства Министерства внутренних дел СССР.

Тем не менее, стремясь наладить работу системы органов внутренних дел СССР, руководство страны осуществляет организационные преобразования и совершенствует управлеченческие структуры министерства, одновременно усиливая контроль за его деятельностью. В соответствии с решением июльского (1953 г.) пленума ЦК КПСС и постановления ЦК от 25 января 1954 г. был обновлен Центральный аппарат МВД и его структурные подразделения, пересмотрены их штаты, изменился численный состав сотрудников по различным регионам страны с учетом перемен в оперативной обстановке, социального и численного состава населения. 13 марта 1954 г. произошло разукрупнение МВД СССР: был образован Комитет государственной безопасности при Совете Министров СССР, что являлось положительным фактором. Тем не менее в системе органов внутренних дел СССР оставались промышленные отрасли и иные органы, далекие от правоохранительной сферы, что следует оценивать отрицательно. Промышленные отрасли (Главспецстрой, Главпромстрой и т. д.) были выведены позднее.

Важным фактором децентрализации управления органами внутренних дел СССР можно считать образование МВД РСФСР 22 февраля 1955 г.

Положительным сдвигом в деле демократизации системы органов внутренних дел СССР, повышения эффективности деятельности было привлечение общественности к охране общественного порядка. 10 мая 1954 г. МВД СССР издало директиву «О работе среди населения», на основании которой и в свете требований постановление ЦК ВЛКСМ от 25 июня 1954 г. стали создаваться бригады содействия милиции. В мае 1955 г. политотдел ГУМ выступил с предложением о принятии постановления «О задачах исполнкомов депутатов трудящихся по привлечению трудящихся в помощь органам милиции по охране общественного порядка»¹⁸³. Во исполнения решения Коллегии МВД СССР «О состоянии и мерах по улучшению работы среди населения»

¹⁸³ См.: Борисов А. В., Дугин А. Н. Полиция и милиция России: страницы истории. — М.: Наука, 1995. — С. 260.

от 26 января 1956 г. рекомендовались новые, более независимые от органов внутренних дел в кадровом отношении общественные формирования по охране общественного порядка.

Важным фактором укрепления законности стало восстановление прокурорского надзора. Приказом Генерального прокурора СССР № 48 сс, в 1954 г. прокуратуры исправительно-трудовых лагерей подчинялись прокурорам АССР, краев, областей. Указом Президиума Верховного Совета СССР от 24 мая 1955 г. новые изменения утверждались «Положением о прокурорском надзоре в СССР».

Положение обязывало прокуроров всех звеньев внимательно следить за тем, чтобы ни один гражданин не был незаконно подвергнут уголовному преследованию или необоснованно привлечен к уголовной ответственности. Положение четко определяло, что органы Прокуратуры СССР составляют единую централизованную систему, возглавляемую Генеральным прокурором, с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим.

В Положении подчеркивалась обязанность Генерального прокурора СССР и подчиненных ему прокуроров осуществлять надзор за тем, чтобы в местах лишения свободы содержались лишь лица, заключенные под стражу с санкции прокурора или по постановлению суда.

Особое место в обязанностях Генерального прокурора и подчиненных ему прокуроров занимал надзор за точным исполнением законов в деятельности органов дознания и предварительного следствия. Они были обязаны:

1) привлекать к уголовной ответственности лиц, виновных в совершении преступлений, принимать меры к тому, чтобы ни одно преступление не осталось нераскрытым и ни один преступник не уклонился от ответственности;

2) строго следить за тем, чтобы ни один гражданин не подвергался незаконному и необоснованному привлечению к уголовной ответственности или иному незаконному ограничению в правах;

3) следить за неуклонным соблюдением органами дознания и предварительного следствия установленного законом порядка расследования преступлений.

В Положении говорилось о том, что прокурор, осуществляя надзор за расследованием преступлений, был вправе:

1) давать органам дознания и предварительного следствия указания о расследовании преступлений, об избрании, изменении или отмене в отношении обвиняемого меры пресечения, а также о розыске скрывшихся преступников;

2) требовать от органов дознания и предварительного следствия для проверки уголовные дела, документы, материалы и иные сведения о совершенных преступлениях;

3) участвовать в производстве предварительного следствия и дознания по уголовным делам и в необходимых случаях лично производить расследование по любому делу;

4) возвращать уголовные дела органам дознания и предварительного следствия со своими указаниями о производстве дополнительного расследования;

5) отменять незаконные и необоснованные постановления органов дознания и предварительного следствия;

6) отстранять следователя или лицо, производящее дознание по делу, от дальнейшего ведения следствия или дознания, если этими лицами допущено нарушение закона при расследовании дела;

7) изъять любое дело от органа дознания и передать его органу предварительного следствия, а также передать дело от одного органа предварительного следствия другому в целях обеспечения наиболее полного и объективного расследования дела;

8) поручать органам дознания выполнения отдельных следственных действий по делам, находящимся в производстве следователей органов прокуратуры, в частности: о задержании, приводе, аресте обвиняемого, производстве обыска, выемки, о розыске скрывшихся преступников;

9) прекращать уголовные дела по основаниям, указанным в законе¹⁸⁴.

В целях усиления контроля за деятельностью органов внутренних дел, усиления участия общественности в охране общественного порядка и укрепления демократического централизма совместным постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 25 октября 1956 г. управления министерства внутренних дел и управления органов внутренних дел в областях и краях, продолжая подчиняться вышестоящим органам МВД, стали одновременно находиться в подчинении исполнкомов местных Советов депутатов трудающихся на правах их отделов. Данной мерой восстанавливался принцип двойного подчинения органов внутренних дел, существовавший в стране до 1934 г.

С привлечением общественности к охране общественного порядка руководство страны связывало, и не без основания, решение многих вопросов, связанных со сферой охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности. 5 ноября 1958 г. ЦК КПСС принял постановление «О повышении роли общественности в борьбе с преступностью и нарушением общественного порядка». 2 марта 1959 г. развитие народной инициативы было поддержано постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР «Об участии трудящихся в охране общественного порядка в стране», на основании которого стали формироваться по всей стране добровольные народные дружины. Важной особенностью этих формирований была независи-

¹⁸⁴ См.: *Об утверждении Положения о прокурорском надзоре в СССР*: указ Президиума Верховного Совета СССР от 24 мая 1955 г. [Электронный ресурс]. — URL: <https://docs.cntd.ru/document/901874557> (дата обращения: 14.01.2022).

мость при комплектовании от органов внутренних дел, которой не обладали бригады содействия милиции.

В целях повышения правовой защищенности народных дружинников Президиум Верховного Совета СССР 15 февраля 1962 г. издал Указ «Об усилении ответственности за посягательство на жизнь, здоровье и достоинство работников милиции и народных дружинников»¹⁸⁵. Этот нормативно-правовой акт наделял лицо, занимавшееся охраной общественного порядка на общественных началах, по сути дела, такими же правами, как и сотрудника органов внутренних дел, а противодействие законным требованиям дружинника приравнивалось к адекватным действиям против сотрудника органов внутренних дел. Эта мера была крайне важной в русле тенденции привлечения широкой общественности к делу охраны общественного порядка.

На организационно-правовые основы функционирования системы органов внутренних дел повлияло и принятие в 1958 г. «Основ уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик». Основы заменили действовавшие с 1924 г. «Основные начала уголовного законодательства СССР и союзных республик».

На содержании «Основ» отразилась сложившаяся в рассматриваемый период тенденция к демократизации общественной жизни. В частности, в них сужалась и смягчалась уголовная ответственность за деяния, не представлявшие большой общественной опасности для общества и государства.

Вместе с тем «Основы» усиливали ответственность за некоторые наиболее тяжкие преступления. Они предусматривали усиленное наказание для рецидивистов и других антиобщественных элементов. В «Основах» четко выражался принцип ответственности только за определенное деяние и принцип индивидуализации наказания в зависимости от степени вины лица, совершившего преступление.

Новым положением являлась отмена института аналогии и деяние могло быть признано преступным, только если оно было прямо предусмотрено законом, действовавшим в момент совершения преступления. В свою очередь, закон, устранивший или смягчавший наказуемость деяния, имел обратную силу, а закон, усиливавший наказание, обратной силы не имел.

В «Основах уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик» давался перечень видов наказания, и в качестве исключительной меры наказания допускалась высшая мера — смертная казнь (расстрел). Однако она могла применяться лишь при совершении таких тягчайших преступлений, как измена Родине, шпионаж, диверсия, террористический акт, бандитизм, убийство, совершенное при отягчающих обстоятельствах.

«Основы» отменяли ряд ранее существовавших видов наказания и среди них такую меру, как лишение избирательных прав. В них был повышен минимальный возраст привлечения к уголовной ответственности с 14

¹⁸⁵ Хрестоматия по истории отечественного государства и права: учеб. пособ. — М.: МГУ, 1994. — С. 363.

до 16 лет. Вместо предусмотренного прежним законодательством максимального срока лишения свободы 25 лет «Основы» установили 10 лет, а за особо тяжкие преступления и для особо опасных рецидивистов — 15 лет.

В декабре 1958 г. Верховный Совет СССР принял законы «Об уголовной ответственности за государственные преступления» и «Об уголовной ответственности за воинские преступления». Эти законы были приняты взамен аналогичных правовых актов, действовавших с 1927 г.

Общесоюзные уголовно-правовые законы стали базой для дальнейшего развития уголовного законодательства союзных республик. В соответствии с принципами и положениями, закрепленными в «Основах уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик», разрабатывались уголовные кодексы союзных республик. В октябре 1960 г. Верховным Советом РСФСР был принят Уголовный кодекс РСФСР, заменивший собой уголовный закон 1926 г. Вслед за РСФСР такие кодексы были приняты в других союзных республиках.

Принятие «Основ уголовного судопроизводства СССР и союзных республик» в 1958 г. также серьезным образом повлияло на организационно-правовые основы функционирования органов внутренних дел.

Эти «Основы» определяли полномочия суда, следственных органов в уголовном судопроизводстве. Данные органы были призваны осуществлять раскрытие преступлений и применение наказаний к лицам, их совершившим.

Согласно «Основам уголовного-судопроизводства СССР и союзных республик», производство предварительного расследования возлагалось на следователей прокуратуры, а по некоторым тяжким преступлениям — на следователей органов госбезопасности. С 1963 г. право производства предварительного расследования по уголовным делам было предоставлено и органам охраны общественного порядка. Они также осуществляли дознание по некоторым видам преступлений. «Основы» предоставляли право давать органам дознания обязательные для них поручения и указания о производстве оперативно-розыскных и следственных действий, требовать всяческого содействия при расследовании уголовных дел. «Основы» предусматривали участие в деле защитника со стадии предварительного следствия, точнее с момента объявления обвиняемому об окончании предварительного следствия и предъявления ему для ознакомления всего производства по делу. По делам о преступлениях несовершеннолетних, а также лиц, которые в силу своих физических или психологических недостатков не могли сами осуществлять свое право на защиту, защитник допускался к участию в деле с момента предъявления обвинения.

«Основы уголовного-судопроизводства СССР и союзных республик» вводили институт общественных обвинителей и общественных защитников.

Еще до принятия «Основ», в 1956 г. были отменены принятые в 30-х годах законы, устанавливавшие упрощенный порядок производства по государственным преступлениям.

Попытка принизить роль органов внутренних дел СССР вылилась в ничем не оправданное, непродуманное и опасное решение о ликвидации общесоюзной системы органов внутренних дел. 13 января 1960 г. Н. С. Хрущев подписал постановление Совета Министров СССР, в котором признавалось целесообразным упразднение МВД СССР и передача его функций в ведение союзных республик. В этом же русле стоит рассматривать и переименование министерств внутренних дел в министерства охраны общественного порядка. Это решение было принято постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 17 августа 1962 г. № 900-387 «О мерах по улучшению деятельности советской милиции».

В приказе Министра охраны общественного порядка РСФСР от 4 сентября 1962 г. «О задачах органов охраны общественного порядка РСФСР в связи с постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 17 августа 1962 г. «О мерах по улучшению деятельности советской милиции» говорилось о неудовлетворительной деятельности отделов милиции по борьбе с хищениями социалистической собственности (ОБХСС), о распространенной практике сокрытия преступлений от учета и о практике необоснованных отказов в возбуждении уголовных дел. В этом приказе органом внутренних дел указывалось на недостаточность опоры на общественность при профилактике преступлений и низкую культуру поведения сотрудников милиции.

В постановлении от 17 августа 1962 г. ЦК КПСС и Совет Министров СССР отметили также, что МВД союзных республик, краевые и областные управления внутренних дел мало занимаются укреплением служб милиции, не уделяют должного внимания улучшению оперативной работы и повышению деловой квалификации сотрудников милиции, неудовлетворительно организуют их обучение приемам и методам предупреждения и пресечения, различных по характеру преступных проявлений и нарушений общественного порядка, слабо обобщают и распространяют опыт отличников службы.

Немаловажно, что в этом постановлении указывалось также и на необходимость принятия должных мер к повышению авторитета органов охраны общественного порядка страны, предусмотрены конкретные мероприятия по укреплению кадров, обеспечению органов охраны общественного порядка средствами транспорта и связи, специальной техникой, а также удовлетворению их нужд в служебных помещениях и жилом фонде. На основании этого нормативно-правового акта развернулась широкая работа по привлечению в органы охраны общественного порядка членов КПСС и ВЛКСМ. К началу 1964 г. на службу в органы охраны общественного порядка было направлено свыше 12 тыс. коммунистов. В министерстве был разработан перспективный план технического переоснащения органов, для осуществления которого правительство страны в 1964 г. выделяло 2,5 млн рублей¹⁸⁶.

¹⁸⁶ Министерство внутренних дел России: 1802—2002. Исторический очерк. Т. 2. С. 453.

В это же время было принято новое Положение о деятельности милиции, где определялись её основные задачи, роль и место в общей системе государственного управления, конкретизировались её наиболее важные функции.

Ничем не обоснованное сокращение сотрудников органов охраны общественного порядка было прекращено, и появились тенденции увеличения их штатной численности и, соответственно, снижения нагрузки, которая была огромна, особенно в некоторых регионах страны. 8 апреля 1965 г. ЦК КПСС и Совет Министров СССР, принимают решение об увеличении штатной численности органов охраны общественного порядка страны на 35 тыс. человек, из них для МООП РСФСР — на 22,5 тыс.¹⁸⁷.

Одним из положительных факторов новой политики ЦК КПСС стало то, что огромное внимание начали уделять повышению престижа и общественного статуса сотрудников милиции. Указом Президиума Верховного Совета СССР от 26 сентября 1962 г. 10 ноября был определен как ежегодный праздник — День Советской милиции. В октябре 1962 г. была утверждена Присяга личного состава милиции. Согласно Указу Президиума Верховного Совета СССР от 23 октября 1963 г. «Об утверждении Красного знамени милиции», Красные знамена вручались крупным милицейским гарнизонам и учебным заведениям. Тогда же была утверждена медаль «За отличную службу по охране общественного порядка», а 20 ноября 1967 г. Указом Президиума Верховного Совета СССР утверждается юбилейная медаль «50 лет Советской милиции».

Происходившие изменения напрямую касались деятельности основных наружных служб милиции. Осенью 1963 г. были введены в действия Устав патрульно-постовой службы милиции и утверждено Положение о государственной автомобильной инспекции МООП РСФСР.

После устранения с политической арены Н. С. Хрущева изменилось и отношение к министерствам охраны общественного порядка. В русле новых требований 25 августа 1965 г. в подразделениях милиции, со штатом более 50 сотрудников, вводились должности заместителей начальников по политко-воспитательной работе¹⁸⁸. Более того, с 1 мая 1965 г. была повышена заработка плата отдельным категориям сотрудников охраны общественного порядка, и 1 тыс. 300 лучших работников органов охраны общественного порядка РСФСР были представлены к награждению орденами и медалями. Принимаются решения и об изменении формы одежды, введенные в действие приказами МООП РСФСР № 365 от 11 мая 1965 г., № 285 от 3 июня 1966 г.

Идея советской государственности зиждалась, прежде всего, на отсутствии в обществе «пережитков прошлого», к которым относились правона-

¹⁸⁷ Советская милиция. 1990. № 8. С. 21.

¹⁸⁸ См.: Борисов А. В., Дугин А. Н. Полиция и милиция России: страницы истории. С. 280.

рушения, спекуляция, алкоголизм, самогоноварение, тунеядство и ведение паразитического образа жизни.

Борьба с этими явлениями, как правило, велась запретительными мерами. В русле борьбы с нетрудовыми доходами признавалось целесообразным ликвидировать индивидуальные ремонтные мастерские, закрыть рынки в крупных городах, не выдавать патенты на кустарное производство и т. д. Эти меры, думается, не могли дать положительный результат в борьбе с антиобщественными явлениями.

В апреле 1958 г. вышел Указ Президиума Верховного Совета СССР «Об ответственности за мелкую спекуляцию», которым постановлялось:

1. За мелкую спекуляцию, т. е. за скупку и перепродажу с целью наживы в незначительных размерах промышленных товаров, продуктов сельского хозяйства, а также перепродажу товарных и кассовых чеков и т. п., совершенную впервые, виновные лица подлежали аресту на срок от трех до пятнадцати суток или штрафу в сумме до 500 рублей, с конфискацией предметов спекуляции.

2. Материалы о мелкой спекуляции, совершенной впервые, рассматривались народным судьей единолично в трехдневный срок после поступления их в суд из органов внутренних дел с вызовом лица, занимавшегося мелкой спекуляцией, и в необходимых случаях — свидетелей.

3. Постановление народного судьи об аресте или наложении штрафа за мелкую спекуляцию выполнялись немедленно и обжалованию не подлежали.

4. Лица, арестованные за мелкую спекуляцию, содержались в камерах предварительного заключения или тюрьмах с использованием их на физических работах; за время нахождения под арестом заработка плата по месту постоянной работы не выплачивалась.

Немаловажно было то, что, согласно этому указу, лица, совершившие мелкую спекуляцию повторно, подлежали уголовной ответственности, и по приговору суда к ним применялось лишение свободы на срок от одного года, или исправительные работы на тот же срок, или штраф в сумме до двух тысяч рублей, с конфискацией предметов спекуляции, если эти действия по своему характеру не влекли за собой наказания, предусмотренного уголовным законодательством.

В 1961 г. вышел Указ Президиума Верховного Совета СССР «Об усилении борьбы с лицами, уклоняющимися от общественно-полезного труда и ведущими антиобщественный паразитический образ жизни», в котором постановлялось, что:

1. Совершеннолетние трудоспособные лица, которые не желали трудиться, уклонялись от общественно полезного труда, получали нетрудовые доходы от эксплуатации собственных автомашин, дачных и земельных участков, дач или совершали другие антиобщественные поступки, позволяющие им вести паразитический образ жизни, подлежали по постановлению суда

выселению в специально отведенные местности на срок от двух до пяти лет с конфискацией приобретенного на нетрудовые доходы имущества и обязательным привлечением этих лиц в целях перевоспитания к трудовой деятельности в местах поселения.

2. К лицам, которые устраивались на работу на предприятия, в государственные или общественные учреждения или являлись членами колхоза лишь для видимости, а фактически, пользуясь льготами и преимуществами рабочих, колхозников и служащих, к работе относились недобросовестно, нарушили трудовую дисциплину, занимались частным предпринимательством, обогащались за счет государства или совершали другие антиобщественные деяния, позволявшие им вести паразитический образ жизни, применялось по постановлению суда или по общественному приговору, вынесенному общим собранием коллектива трудящихся выселение в специально отведенные местности на срок от двух до пяти лет с конфискацией приобретенного на нетрудовые доходы имущества и обязательным привлечением этих лиц в целях перевоспитания к трудовой деятельности в местах поселения.

3. Постановление народного суда, а также утвержденный исполнкомом Совета депутатов трудящихся общественный приговор о выселении исполнялся органами внутренних дел.

В случаях уклонения выселенных лиц от работы в местах поселения, к таким лицам по представлению органов внутренних дел народный суд применял исправительные работы на срок до одного года с отчислением 10 процентов заработка, а при уклонении от исправительных работ суд мог заменить их лишением свободы. Время отбывания исправительных работ или лишения свободы в срок выселения не засчитывался.

При этом самовольное оставление выселенными лицами места поселения или побег с пути следования к месту поселения являлся уголовным преступлением.

На борьбу с алкоголизмом и пьянством был нацелен Указ Президиума Верховного Совета СССР от 8 мая 1961 г. «Об усилении ответственности за самогоноварение и изготовление других спиртных напитков домашней выработки». В этом указе предусматривалось за изготовление или хранение без цели сбыта самогона и других крепких напитков домашнего производства, а также изготовление без цели сбыта или хранение аппаратов для их производства лишение свободы на срок до одного года или штраф в размере до трехсот рублей с изъятием и уничтожением самогона или других крепких спиртных напитков и аппаратов для их производства. За те же действия, совершенные повторно, предусматривалось лишение свободы на срок от одного года до трех лет с конфискацией имущества или без таковой с изъятием и уничтожением самогона или других крепких спиртных напитков домашнего производства и аппаратов для их изготовления.

Юридическая ответственность по этому составу преступления распространялась и на лиц, способствовавших изготовлению самогона, т. е. на тех,

кто предоставлял транспорт, помещения, кто помогал доставать сырье для изготовления самогона. Этих лиц привлекали к уголовной ответственности как соучастников.

Согласно указу, административной ответственности подвергались лица, покупавшие крепкие спиртные напитки домашней выработки без цели сбыта, они подвергались штрафу в размере 50 рублей.

Немаловажно, что этот указ предусматривал штраф в размере 10 рублей за распитие спиртных напитков в общественных местах, а за продажу спиртных напитков несовершеннолетним для работников торговли предусматривалась санкция в виде штрафа до 25 рублей.

Эти меры, направленные против алкоголизации населения, должны были быть, прежде всего, профилактическими, т. к. зачастую многие тяжкие преступления совершались в нетрезвом виде.

Существенные изменения на рубеже 50—60-х годов произошли в исправительно-трудовой политике Советского государства. Они являлись, прежде всего, следствием общей демократизации системы органов внутренних дел. Преобразование затронули как ранее действовавшие правовые нормы, регулировавшие порядок и условия отбывания наказания, так и структуру исправительно-трудовых учреждений.

25 октября 1956 г. было принято постановление Совета Министров СССР и ЦК КПСС «О мерах по улучшению работы МВД СССР», где большое внимание было уделено вопросам совершенствования системы исполнения наказания. Было принято решение о нецелесообразности сохранения исправительно-трудовых лагерей, которые планировалось реорганизовать в колонии. Система исправительно-трудовых учреждений, таким образом, состояла из исправительно-трудовых колоний, в которых устанавливалось три режима содержания — общий, облегченный и строгий, и тюрем. На основании вышеуказанного постановления, 27 октября того же года Главное управление исправительно-трудовых лагерей и колоний (ГУИТЛК) МВД СССР было реорганизовано в Главное управление исправительно-трудовых колоний (ГУИТК) МВД СССР.

В декабре 1958 г. Совет Министров СССР утвердил Положение об исправительно-трудовых колониях и тюрьмах СССР. В то же время были приняты «Основы уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик». В связи с тем, что возникла правовая коллизия в области исправительно-трудовой и уголовной политики, было разработано новое Положение об исправительно-трудовых колониях и тюрьмах МВД РСФСР, утвержденное Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 9 сентября 1961 г. Подобные положения были утверждены и в других союзных республиках¹⁸⁹.

В 1963 г. система колоний дополнилась новым видом — колониями-поселениями, что было утверждено Указом Президиума Верховного Совета

¹⁸⁹ См.: Министерство внутренних дел России: 1802—2002. Исторический очерк Т. 2. С. 456.

РСФСР от 26 июня «Об организации исправительно-трудовых колоний-поселений и о порядке перевода в них осужденных к лишению свободы, твердо вставших на путь исправления».

Также один вид условного освобождения из мест лишения свободы был введен 20 марта 1964 г. Указом Президиума Верховного Совета СССР «Об условном освобождении вставших на путь исправления впервые осужденных с направлением их на стройки народного хозяйства».

Можно считать, что со второй половины 60-х годов наметились определенные положительные сдвиги в сфере укрепления системы органов внутренних дел и правопорядка в стране. 26 июля 1966 г. Президиум Верховного Совета СССР принял Указ «Об образовании союзно-республиканского министерства охраны общественного порядка СССР», а 25 ноября 1968 г. Указом Президиума Верховного Совета СССР Министерство охраны общественного порядка СССР было переименовано в Министерство внутренних дел СССР, что, безусловно, более полно отражало характер выполняемых задач и было сигналом к возвращению прежнего авторитета и признания важности системы органов внутренних дел страны.

Завершая рассмотрение данной главы, следует сделать следующие выводы:

1. Период с 1962 по 1966 гг. ознаменовался учреждением министерств охраны общественного порядка РСФСР и других союзных республик с важными структурными изменениями, основным из которых являлось образование органов предварительного следствия. Как и прежде, к охране общественного порядка привлекалась общественность, возникали новые организационные формы участия трудящихся в охране общественного порядка. На этом этапе реорганизации происходила гуманизация и демократизация сферы исполнения наказаний, появились колонии-поселения и наблюдательные комиссии — общественный орган взаимодействия с органами пенитенциарной системы СССР.

2. В сфере административной деятельности происходило ужесточение наказаний за административные правонарушения, были созданы лечебно-трудовые профилактории (ЛТП), широко применялся административный надзор за бывшими осужденными. Ужесточался прокурорский надзор и образовывались многочисленные общественные объединения, контролирующие соблюдение законности органами охраны общественного порядка. В милиции вводился институт заместителей начальников по политко-воспитательной работе, что усиливало политко-нравственное воспитание личного состава.

3. Учреждение союзно-республиканского Министерства охраны общественного порядка СССР явилось положительной мерой и устранило разобщенность органов охраны общественного порядка союзных республик и партикуляризм в борьбе с преступностью. Создание союзно-республиканского министерства не изменила основного принципа функционирования органов охраны общественного порядка — двойного подчинения.

4. Демократизация деятельности органов внутренних дел СССР, выразившаяся в гласности, привлечении общественности к правоохранительной деятельности, действенный контроль за органами внутренних дел широко пропагандировалось средствами массовой информации. Руководство государства стало обращать особое внимание на профессиональную компетентность сотрудников системы органов внутренних дел и повышению их профессионального мастерства.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное в настоящей монографии исследование позволяет сформулировать ряд обобщений и выводов:

1. История советских органов внутренних дел является неотъемлемой частью истории Советского государства. Все изменения в функционировании органов внутренних дел, в конечном счете, были обусловлены факторами, связанными с процессом развития Советского государства, с перестройкой государственного аппарата в тот или иной исторический период.

2. Десятилетие с середины 50-х до середины 60-х годов занимает особое место в истории Советского государства. В это время происходит ослабление существовавшего в СССР жесткого политического режима, снижается уровень централизма в государственном управлении, проводится целая серия реорганизаций в государственном аппарате, возрастает роль общественности, принимаются меры по укреплению законности. Именно поэтому данный период называется периодом либерализации общественных отношений. Вместе с тем в этот период получили распространение субъективизм и волюнтаризм, которые в наибольшей степени затронули сферу государственного управления и нашли выражение в непродуманных, ошибочных, по сути, реформах в различных областях государственной жизни. Эта двойственность отразилась на содержании реформ органов внутренних дел. Начало им было положено восстановлением двойного подчинения, укреплением связей этих органов с Советами депутатов трудящихся. Продолжением стало зарождение новых организационных форм участия общественности в охране общественного порядка. Однако затем был осуществлен ряд существенных реорганизаций, которые привели к негативным последствиям. Иначе как проявлением субъективизма, ничем другим нельзя объяснить упразднение в 1960 г. Министерства внутренних дел СССР. Это привело к ликвидации единой общесоюзной системы органов внутренних дел, нарушению сложившихся организационных связей между органами внутренних дел союзных республик, а в конечном счете к ослаблению борьбы с преступностью. Не вполне обоснованным было и решение о переименовании министерств внутренних дел союзных республик в министерства охраны общественного порядка. Такое название не охватывало всего содержания их деятельности.

3. Второй этап реформирования советских органов внутренних дел связан с восстановлением их общесоюзной системы. Эта мера представляла собой составную часть преобразований, последовавших за октябрьским Пленумом ЦК КПСС 1964 г. В сфере государственного управления происходило восстановление производственно-отраслевой системы через министерства и государственные комитеты. Не вдаваясь в оценку этой реорганизации в целом, следует сказать, что восстановление общесоюзной системы органов внутренних дел имело положительное значение. При этом нужно иметь в виду,

что восстанавливались не органы внутренних дел СССР в прежнем виде, а существенно реорганизованная система с более дифференциированной структурой. Выделение в самостоятельные звенья основных служб способствовало повышению эффективности функционирования этой системы. На это же были направлены меры по созданию новых подразделений (например, выделение службы профилактики) и по улучшению кадрового состава. Наиболее существенной мерой в этом отношении было создание Академии МВД СССР. В этот же период дальнейшее развитие получили организационные формы привлечения населения к охране общественного порядка. Определенные шаги были сделаны по развитию и укреплению правовых основ организации и деятельности органов внутренних дел.

4. Само собой разумеется, что настоящая монография не претендует на полное раскрытие столь сложной темы. Многие положения носят постановочный характер. Однако на основе изученного материала можно сделать некоторые общие выводы. Во-первых, реформирование органов внутренних дел СССР в 50—60 гг. — это заслуживающий серьезного внимания социальный опыт. Во-вторых, этот опыт свидетельствует о том, что при проведении каких-либо серьезных реорганизаций в системе органов внутренних дел необходимо учитывать всю совокупность объективных и субъективных факторов, глубоко продумывать и строжайше взвешивать принимаемые решения. Актуальность такого подхода в современных условиях не вызывает сомнения. В организационном построении и практической деятельности системы органов внутренних дел Российской Федерации многое еще нуждается в совершенствовании. И здесь, кроме других факторов, не последнюю роль играет учет исторического опыта.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

I. Официальные документы и нормативные акты

Указы:

1. Союз Советских Социалистических республик. Верховный совет. Об усилении борьбы с особо опасными преступлениями: указ Президиума Верховного совета СССР от 5 мая 1961 года. — Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс». — Режим доступа: для авторизированных пользователей. — Текст: электронный.

2. Союз Советских Социалистических республик. Верховный совет. Об усилении ответственности за посягательство на жизнь, здоровье и достоинство работников милиции и народных дружинников: указ Президиума Верховного совета СССР от 15 февраля 1962 года. — Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс». — Режим доступа: для авторизированных пользователей. — Текст: электронный.

3. Союз Советских Социалистических республик. Верховный совет. О предоставлении права предварительного следствия органами охраны общественного порядка: указ Президиума Верховного совета СССР от 6 апреля 1963 года. — Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс». — Режим доступа: для авторизированных пользователей. — Текст: электронный.

4. Союз Советских Социалистических республик. Верховный совет. О создании союзно-республиканского Министерства охраны общественного порядка: указ Президиума Верховного совета СССР от 26 июля 1966 года. — Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс». — Режим доступа: для авторизированных пользователей. — Текст: электронный.

5. Союз Советских Социалистических республик. Верховный совет. О практике применения Указа Президиума Верховного совета СССР от 26 июля 1966 года «Об усилении ответственности за хулиганство»: указ Президиума Верховного Совета СССР от 13 октября 1967 года. — Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс». — Режим доступа: для авторизированных пользователей. — Текст: электронный.

6. Союз Советских Социалистических республик. Верховный совет. О переименовании Министерства охраны общественного порядка СССР в Министерство внутренних дел СССР: указ Президиума Верховного совета СССР от 25 ноября 1968 года. — Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс». — Режим доступа: для авторизированных пользователей. — Текст: электронный.

7. Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика. Верховный совет. Об ответственности за мелкую спекуляцию: указ Президиума Верховного совета РСФСР от 12 сентября 1957 года. — Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс». — Режим доступа: для авторизированных пользователей. — Текст: электронный.

8. Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика. Верховный совет. Об усилении борьбы с лицами, уклоняющимися от обще-

ственno полезного труда и ведущими антиобщественный образ жизни: указ Президиума Верховного совета РСФСР от 4 мая 1961 года. — Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс». — Режим доступа: для авторизированных пользователей. — Текст: электронный.

9. Российской Советской Федеративной Социалистической Республика. Верховный совет. Об усилении ответственности за самогоноварение и изготовление других спиртных напитков домашней выработки: указ Президиума Верховного совета РСФСР от 8 мая 1961 года. — Российской Советской Федеративной Социалистической Республика.

10. Российской Советской Федеративной Социалистической Республика. Верховный совет. Об упразднении Министерства охраны общественного порядка РСФСР: указ Президиума Верховного совета РСФСР от 17 сентября 1966 года. — Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс». — Режим доступа: для авторизированных пользователей. — Текст: электронный.

11. Российской Советской Федеративной Социалистической Республика. Верховный совет. О принудительном лечении и трудовом перевоспитании злостных пьяниц (алкоголиков): указ Президиума Верховного совета РСФСР от 8 апреля 1967 года. — Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс». — Режим доступа: для авторизированных пользователей. — Текст: электронный.

12. Российской Советской Федеративной Социалистической Республика. Верховный совет. Об усилении административной ответственности за нарушение правил движения по улицам городов, населенных пунктов и дорогам и правил пользования транспортными средствами: указ Президиума Верховного совета РСФСР от 19 июня 1968 года. — Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс». — Режим доступа: для авторизированных пользователей. — Текст: электронный.

Постановления:

13. Союз Советских Социалистических республик. Коммунистическая партия. Совет министров. О мерах по улучшению работы Министерства внутренних дел СССР: постановление ЦК КПСС и Совета министров СССР от 25 октября 1956 года. — Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс». — Режим доступа: для авторизированных пользователей. — Текст: электронный.

14. Союз Советских Социалистических республик. Коммунистическая партия. Совет министров. Об усилении борьбы с пьянством и наведении порядка в торговле крепкими спиртными напитками: постановление ЦК КПСС и Совета министров СССР от 15 декабря 1958 года. — Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс». — Режим доступа: для авторизированных пользователей. — Текст: электронный.

15. Союз Советских Социалистических республик. Совет министров. О сокращении количества заместителей министров и заместителей руководителей ведомств СССР, членов коллегий (комитетов) министерств и ведомств

СССР и о повышении персональной ответственности за работу с кадрами: постановление Совета министров СССР № 652 от 26 мая 1959 года. — Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс». — Режим доступа: для авторизированных пользователей. — Текст: электронный.

16. Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика. Совет министров. О мерах по усилению борьбы с преступностью: постановление Совета министров РСФСР от 31 августа 1966 года. — Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс». — Режим доступа: для авторизированных пользователей. — Текст: электронный.

Приказы:

17. Союз Советских Социалистических республик. Министр внутренних дел. О дальнейшем расширении прав министров внутренних дел союзных республик: приказ министра внутренних дел СССР № 575 от 6 августа 1957 года. — Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс». — Режим доступа: для авторизированных пользователей. — Текст: электронный.

18. Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика. Министр внутренних дел. Об укомплектовании стрелков самоохраны в УИТК-ОИТК, ИТЛ: приказ министра внутренних дел РСФСР № 96 от 9 мая 1958 года. — Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс». — Режим доступа: для авторизированных пользователей. — Текст: электронный.

19. Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика. Министерство охраны общественного порядка. Об образовании коллегии Управления милиции на Московской ж/д: приказ МООП РСФСР № 564 от 18 августа 1964 года. — Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс». — Режим доступа: для авторизированных пользователей. — Текст: электронный.

20. Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика. Министерство охраны общественного порядка. С объявлением Указа Президиума Верховного Совета СССР от 26 июля 1966 года «Об усилении ответственности за хулиганство» и постановления Президиума ВС СССР о порядке его применения: приказ МООП РСФСР № 510 от 9 августа 1966 года. — Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс». — Режим доступа: для авторизированных пользователей. — Текст: электронный.

21. Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика. Министерство охраны общественного порядка. С объявлением постановления СМ СССР от 9 сентября 1966 года № 754 «О руководстве работой органов ООП в РСФСР» и Указа Президиума ВС СССР от 17 сентября 1966 года «Об упразднении союзно-республиканского МООП РСФСР»: приказ МООП РСФСР № 2 от 20 сентября 1966 года. — Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс». — Режим доступа: для авторизированных пользователей. — Текст: электронный.

Положения:

22. Союз Советских Социалистических республик. Коммунистическая партия. Верховный совет. Положение «О медали за отличную службу по охране общественного порядка» от 12 октября 1963 года. — Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс». — Режим доступа: для авторизированных пользователей. — Текст: электронный.

23. Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика. Совет министров. Положение «О добровольных народных дружинах РСФСР по охране общественного порядка» от 30 марта 1960 года. — Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс». — Режим доступа: для авторизированных пользователей. — Текст: электронный.

Распоряжения:

24. Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика. Министерство охраны общественного порядка. Министр внутренних дел. Об упрощении структуры аппаратов МВД — УВД: распоряжение министра внутренних дел РСФСР № 110 от 24 июня 1960 года. — Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс». — Режим доступа: для авторизированных пользователей. — Текст: электронный.

II. Фонды архивов

25. Государственный архив Российской Федерации. Ф. Р-8131 Прокуратура СССР. 1924 — 1991 гг.

26. Государственный архив Российской Федерации. Ф. Р-9415 Главное управление милиции МВД СССР. 1931 — 1960 гг.

27. Государственный архив Российской Федерации. Р-9401. НКВД СССР/МВД СССР 1934 — 1960 гг.

28. Российский Государственный архив Новейшей Истории. Фонд № 5 (Фонд аппарата ЦК КПСС 1952 — 1991 гг.) Опись № 33.

29. Российский Государственный архив Новейшей Истории. Фонд № 2 (Стенограммы и материалы пленумов ЦК КПСС 1941 — 1990 гг.) Опись № 1.

30. Архив Центра правовой информации МВД России. Сборники несекретных приказов за 1953 — 1968 гг.

III. Монографии, книги и статьи

31. Аксенов В. Т. Взаимодействие ОВД с добровольными народными дружинами / В. Т. Аксенов, И. И. Веремеенко, С. С. Стрельников. — Москва: ВНИИ МВД СССР, 1975. — 287 с. — Текст: непосредственный.

32. Апиан Н. А. На страже социалистической законности. — Ереван: Айастан, 1974. — 120 с. — Текст: непосредственный.

33. Апиян Н. А. На страже правопорядка и законности. — Ереван: Издательство Ереванского государственного университета, 1979. — 275 с. — Текст: непосредственный.
34. Апиян Н. А. Органы охраны общественного порядка. — Ереван: Издательство Академии наук Армянской ССР, 1978. — 328 с. — Текст: непосредственный.
35. Барабашов А. В. Попытка усиления борьбы с преступностью в 1961 г. — малоизвестная веха в истории МВД. — Текст: непосредственный // Страницы истории правоохранительных органов России. — М., 2001. — С. 55—61.
36. Байтин М. И. Народные дружины / М. И. Байтин, В. С. Гольдман. — Саратов, 1979. — 87 с. — Текст: непосредственный.
37. Баландин Р. Заговоры и борьба за власть. От Ленина до Хрущева / Р. Баландин, С. Миронов. — Москва, 2003. — 418 с. — Текст: непосредственный.
38. Беда А. М. Органы внутренних дел в середине 50-х начале 60-х годов. Полиция и милиция России: страницы истории. — Москва: Издательство «Наука», 1995. — 325 с. — Текст: непосредственный.
39. Блинов В. М. Законность и правопорядок в советском государстве. — Москва: Юридическая литература, 1977. — 88 с. — Текст: непосредственный.
40. Бурмистров В. Л. Взаимодействие МВД, УВД с государственными органами, общественными организациями и коллективами трудящихся / В. Л. Бурмистров, Ю. К. Коротаев. — Москва: Академия МВД СССР, 1976. — 229 с. — Текст: непосредственный.
41. Веремеенко И. И. Оперативные отряды добровольных народных дружин. — Москва: Юридическая литература, 1977. — 64 с. — Текст: непосредственный.
42. Волков Н. П., Народные дружины в борьбе за безопасность движения автомототранспорта / Н. П. Волков, З. Т. Гаврилина, И. И. Жулев, Ю. В. Смурров. — Москва: Юридическая литература, 1977. — 64 с. — Текст: непосредственный.
43. Верт Н. История советского государства. 1900—1990. — Москва, 1994. — 480 с. — Текст: непосредственный.
44. Ефимов М. А. Основы советского исправительно-трудового права. — Свердловск: Свердловский юридический институт, 1963. — 72 с. — Текст: непосредственный.
45. Еропкин М. И. Развитие органов милиции в Советском государстве. — Москва, 1967. — 88 с. — Текст: непосредственный.
46. Емельянов Ю. В. Хрущев. Смутьян в Кремле. — Москва: Вече, 2005. — 416 с. — Текст: непосредственный.
47. Железовская Н. М. Стимулирование к труду на современном этапе развития социалистического общества. — Москва: Наука, 1985. — 161 с. — Текст: непосредственный.
48. Зубков А. И. Трудовое перевоспитание заключенных в советских исправительно-трудовых учреждениях и его правовое регулирование. —

Томск: Издательство Томского университета, 1970. — 187 с. — Текст: непосредственный.

49. Забелов С. М. Взаимодействие ОВД с трудовыми коллективами и общественностью в охране общественного порядка и профилактике правонарушений. — Минск: ВШ МВД СССР, 1979. — 201 с. — Текст: непосредственный.

50. Загорный А. В. Координация деятельности ОВД с другими государственными органами и общественными организациями в предупреждении правонарушений и укреплении общественного порядка. — Москва: Академия МВД СССР, 1981. — 264 с. — Текст: непосредственный.

51. Индулен И. Г. Добровольная народная дружина / И. Г. Индулен, Ф. В. Осипенко, А. А. Фрейдсон. — Рига: Лиесма, 1974. — 187 с.

52. Исправительно-трудовое право. Особенная часть. — Москва: Академия МВД СССР, 1979. — 512 с. — Текст: непосредственный.

53. Карев Д. С. Народные дружины в борьбе с правонарушениями несовершеннолетних / Д. С. Карев, В. В. Кузнецов, В. М. Колосков. — Москва: Юридическая литература, 1977. — 96 с. — Текст: непосредственный.

54. Клюкин В. Ф. Организационно-педагогическое укрепление и развитие отрядной системы в исправительно-трудовых колониях МВД СССР. — Москва: Юридическая литература, 1976. — 164 с. — Текст: непосредственный.

55. Козлов В. А. Неизвестный СССР. Противостояние народа и власти 1953—1985 гг. — Москва: ОЛМА-ПРЕСС, 2006. — 447 с. — Текст: непосредственный.

56. Крахмальников Л. Г. Труд заключенных и его правовое регулирование в СССР. — Саратов: Саратовский университет, 1963. — 96 с.

57. Кузьмин С. И. Политико-правовые основы становления и развития исправительно-трудовых учреждений. — Москва: Академия МВД СССР, 1988. — 96 с. — Текст: непосредственный.

58. Кузнецов Ф. Т. Эффективность деятельности исправительно-трудовых учреждений / Ф. Т. Кузнецов, П. Е. Подымов, И. В. Шмаров. — Москва, 1961. — 115 с. — Текст: непосредственный.

59. Коротков А. Ф. Общественность в борьбе с нарушениями социалистической законности / А. Ф. Коротков, В. И. Шинд. — Москва: Госюриздан, 1962. — 281 с. — Текст: непосредственный.

60. Кригер Г. Л. Народные дружины в борьбе с преступностью. — Москва: Юридическая литература, 1977. — 75 с. — Текст: непосредственный.

61. Кутушев В. Г. Взаимодействие ОВД с государственными органами, общественными организациями и коллективами трудящихся. — Москва: Академия МВД СССР, 1975. — 213 с. — Текст: непосредственный.

62. Левин Б. И. Развитие Советской государственности в Эстонии. — Москва: Государственное издательство юридической литературы, 1961. — 135 с. — Текст: непосредственный.

63. Лурье Л. 1956 год. Середина века / Л. Лурье, И. Малярова. — Санкт-Петербург: Издательский дом «Нева», 2007. — 640 с. — Текст: непосредственный.

64. Малыгин А. Я. Министерство внутренних дел: страницы истории / А. Я. Малыгин, Р. С. Мулукав. — Текст: непосредственный // На боевом посту. — 2002. — № 6. — С. 32—34.
65. Мулукав Р. С. Милиция России (1917—1993). Очерк / Р. С. Мулукав, Н. Н. Карташов. — Орел, 1995. — 187 с. — Текст: непосредственный.
66. Мухаммедов А. И. 50 лет на переднем крае. — Ашхабад, 1967. — 208 с. — Текст: непосредственный.
67. Некрасов В. Ф. На страже Советского государства. — Москва: Воениздат, 1983. — 368 с. — Текст: непосредственный.
68. Полиция и милиция России: страницы истории / А. В. Борисов, А. Н. Дугин, А. Я. Малыгин и др. — Москва: Наука, 1995. — 318 с. — Текст: непосредственный.
69. Органы и войска МВД России: краткий исторический очерк. — Москва: Объединенная редакция МВД России, 1996. — 464 с. — Текст: непосредственный.
70. Пихоя Р. Г. СССР: История власти. 1945—1991. — Москва: Издательство РАГС, 1998. — 736 с — Текст: непосредственный.
71. Рожнов С. Н. Внутренние войска Отечества. Организационно-правовые основы развития (1811—1991 гг.): (историко-правовое исследование): монография. — Москва, 2002. — 297 с. — Текст: непосредственный.
72. Саркисов Г. С. Предупреждение нарушений общественного порядка. — Ереван: Айастан, 1972. — 246 с. — Текст: непосредственный.
73. Сквозь призму времени: 50 лет вневедомственной охране Челябинской области 1952—2002 / М. А. Вартанова, Ж. С. Шаматова. — Челябинск: ПО «Книга», 2002. — 351 с. — Текст: непосредственный.
74. Соколов И. В. Добровольные народные дружины по охране общественного порядка / И. В. Соколов, С. С. Стрельников. — Москва: Юридическая литература, 1976. — 80 с.
75. Соколов Б. В. Леонид Брежнев. Золотая эпоха. — Москва: АСТ-ПРЕСС КНИГА, 2004. — 336 с. — Текст: непосредственный.
76. Таубман У. Хрущев. Пер. с англ. Н. Л. Холмогоровой. — М.: Молодая гвардия, 2005. — 850 с. — Текст: непосредственный.

V. Учебники, учебные пособия и лекции

77. Из истории борьбы с пьянством, алкоголизмом, самогоноварением в советском государстве (1917—1985 гг.): учебно-методические материалы. — Москва, 1988. — 111 с. — Текст: непосредственный.
78. Малыгин А. Я. Аппараты системы органов внутренних дел советского государства по борьбе с преступностью на различных исторических этапах: лекция / А. Я. Малыгин, Р. С. Мулукав. — Москва, 1995. — 25 с. — Текст: непосредственный.
79. Малыгин А. Я. Развитие системы подбора, расстановки и обучения кадров в органах внутренних дел: лекция / А. Я. Малыгин, Р. С. Мулукав. — Москва, 1978. — 40 с. — Текст: непосредственный.

80. Мулукав Р. С. Деятельность органов внутренних дел по предупреждению и раскрытию преступлений: лекция / Р. С. Мулукав, А. Н. Миронов. — Москва, 1978. — 36 с. — Текст: непосредственный.

81. Мулукав Р. С. Предмет и метод курса истории органов внутренних дел: лекция. — Москва: Академия управления МВД СССР, 1978. — 27 с. — Текст: непосредственный.

82. Мулукав Р. С. Развитие системы органов внутренних дел Российской Федерации: лекция. — Москва: Академия управления МВД России, 1995. — 26 с. — Текст: непосредственный.

83. Мулукав Р. С. Развитие форм участия трудящихся в охране общественного порядка: лекция. — Москва, 1976. — 51 с. — Текст: непосредственный.

VI. Диссертации, авторефераты

84. Аксютин Ю. В. «Оттепель» 1953—1964 гг. и общественные настроения в СССР: дис. ... д-ра ист. наук. — Москва, 2000. — 511 с. — Текст: непосредственный.

85. Асаналиев Т. Становление и развитие организационно-правовых основ трудового перевоспитания осужденных в СССР в 1917—1969 гг.: дис. ... канд. юрид. наук: — Москва, 1992. — 165 с. — Текст: непосредственный.

86. Багрий-Шахматов Л. В. Роль советской общественности в деятельности исправительно-трудовых учреждений: дис. ... канд. юрид. наук. — Москва, 1961. — 406 с. — Текст: непосредственный.

87. Блок А. Ю. Реформирование правоохранительных органов СССР: 1953—1985 гг.: дис. ... д-ра ист. наук. — Москва, 2003. — 456 с. — Текст: непосредственный.

88. Бодерко Л. Н. Милиция западной Сибири в 1930—1956 гг.: дис. ... канд. юрид. наук. — Тюмень, 1999. — 175 с. — Текст: непосредственный.

89. Галоян К. О. Опыт взаимодействия добровольных народных дружин и милиции Армянской ССР в 1959—1986 гг. (организационно-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук. — Ереван, 1990. — 177 с. — Текст: непосредственный.

90. Герман Р. Б. Организационно-правовые основы деятельности российской милиции по охране общественного порядка и борьбе с преступностью в годы Великой Отечественной войны и послевоенный период: дис. ... канд. юрид. наук. — Ростов-на-Дону, 1999. — 175 с. — Текст: непосредственный.

91. Калашников И. И. Органы внутренних дел Республики Бурятия 1923 — начало 2000 г.: дис. ... канд. юрид. наук. — Иркутск, 2002. — 186 с. — Текст: непосредственный.

92. Ковалева Е. М. Организационно-правовые основы деятельности Советской милиции по борьбе с преступностью в послевоенный период восстановления народного хозяйства и либерализации политического режима, со-

циально-экономических реформ (1945—1960 гг.): дис. ... канд. юрид. наук. — Москва, 2002. — 156 с. — Текст: непосредственный.

93. Озолин В. А. Общественные начала в административной деятельности органов советской милиции: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Москва: Высшая школа МООП СССР, 1967. — 16 с. — Текст: непосредственный.

94. Пленкин В. А. Деятельность государственных и политических органов СССР по развитию и совершенствованию внутренних войск МВД (1953—1960 гг.): автореф. дис. ... канд. ист. наук. — Москва: Гуманитарная академия вооруженных сил, 1993. — 20 с. — Текст: непосредственный.

95. Сенотрусов А. П. Внутренние войска НКВД/МГБ/МВД СССР в Восточной Германии 1945—1956 гг. Историческое исследование: дис. ... канд. ист. наук. — Москва, 2001. — 214 с. — Текст: непосредственный.

96. Серегин А. В. Административно-правовое регулирование советского общественного порядка: дис. ... канд. юрид. наук. — Москва, 1965. — 320 с. — Текст: непосредственный.

97. Смолкин О. А. Реформирование местных органов власти и управления в 1953—1964 гг.: на материалах Кемерово, Новосибирска, и Томской области: дис. ... канд. ист. наук. — Томск, 1997. — 292 с. — Текст: непосредственный.

98. Стручков Н. А. Правовое регулирование исполнения наказания (основные проблемы советского исправительно-трудового права). дис. ... д-ра юрид. наук. — Москва, 1962. — 655 с. — Текст: непосредственный.

99. Томин В. Т. Участие трудящихся в расследовании преступлений органами МООП: дис. ... канд. юрид. наук. — Москва, 1964. — 392 с. — Текст: непосредственный.

100. Шиманова З. Е. Назначение и проведение пожарно-технической экспертизы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Москва: Высшая школа МООП РСФСР, 1964. — 16 с. — Текст: непосредственный.

101. Юнусов А. А. Организационно-правовые основы деятельности милиции Узбекистана по борьбе с преступностью (середина 60-х — середина 80-х гг.): дис. ... канд. юрид. наук. — Москва: Академия управления МВД России, 1996. — 207 с. — Текст: непосредственный.

Научное издание

Грошев Сергей Николаевич

РЕФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ СССР В 1956—1968 ГГ.

Редактор
А. В. Андреев

Подписано в печать 08.06.2022
Усл. печ. л. 8,0 Тираж 500 экз.
Первый завод 50 экз.

Формат 60 x 84/16
Заказ № 35

Восточно-Сибирский институт МВД России,
Иркутск, ул. Лермонтова, 110