

**О. И. Кочергин**

## **ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СОЗДАНИЯ МИНИСТЕРСТВА ОХРАНЫ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА РСФСР**

В статье предпринята попытка не только анализа правовых основ создания Министерства охраны общественного порядка РСФСР, но и построения логической связи вектора реформирования МВД в зависимости от направления внутренней и внешней политики государства в конкретный исторический период.

*Ключевые слова:* история милиции, Министерство охраны общественного порядка, центральный аппарат МВД.

The article makes an attempt to analyze the legal foundations for establishing the Ministry of Public Order Maintenance in the RSFSR. It also tries to create a logical connection between MVD reforms and directions of domestic and foreign policy of the state in the specific historical period.

Key words: the history of militia, the Ministry of Public Order Maintenance, central machinery of the MVD.

Деятельность органов правопорядка всегда находилась под пристальным вниманием исследователей, особенно последние десятилетия. И это вполне объяснимо. Те грандиозные политические и социально-экономические потрясения, изменившие устои, территориальные границы и даже само название страны, не могли не сказаться на работе органов внутренних дел. Претерпели существенные изменения нормативная база деятельности милиции, структура и профессиональные требования, все это заставило менять формы и методы работы. Однако если обратиться к истории органов внутренних дел, то можно заметить, что подобного рода глобальные изменения уже имели место в истории милиции. Даже в сравнительно небольшой советский период истории МВД подвергали различного рода «перестройкам». Его укрупняли, реформировали, объединяли и даже упраздняли. Часто под казалось бы благовидным предлогом улучшения качества работы, руководствуясь лозунгом: «Цель оправдывает средства». Всегда ли это было исторически и политически оправданно? Вопрос риторический, и ответ на него необходимо искать не только в анналах отечественной истории, но и в истории криминалистики, криминологии и органов внутренних дел. Не обладая необходимыми знаниями по этой

проблеме, мы обречены на повторение уже допущенных ошибок и промахов в настоящем и будущем.

Один из таких ключевых моментов имел место в начале 60 гг. XX в., но для того, чтобы всесторонне осветить это событие, стоит напомнить политическую и социально-экономическую обстановку в стране в то время. В этой оценке вполне можно согласиться с мнением таких известных исследователей деятельности ОВД, как А. Н. Дугин и А. Я. Малыгин: «Период более чем 20-летнего интенсивного развития страны, начавшийся в 60-х годах XX в., характеризовался поворотом политического курса на социально ориентированную экономику определенной либерализацией в политике, культуре и искусстве». В стране прошел переломный XX съезд КПСС, ознаменовавший окончание целой эпохи. В указанный период наиболее успешно использовался научный и технический потенциал, накопленный в предыдущие годы. Страна обеспечила вывод в космос первых спутников, полет человека, освоение целины, экономический подъем позволил обеспечить сравнительно благополучное решение вопросов продовольственного обеспечения и жилищного строительства и т. д. Эйфория построения в короткие сроки абсолютно нового общества

буквально захлестнула умы широких слоев населения [1, с. 273]. В области обеспечения правопорядка была поставлена задача, изумившая своей масштабностью и глобальностью весь мир, — «полная ликвидация преступности в стране и причин, ее порождающих». Снова, как и в годы становления Советского государства, поднималась идея сознательного соблюдения норм гражданского общежития и правопорядка, сокращения органов внутренних дел с дальнейшей передачей их функций широким общественным формированиям. Однако, как учит исторический опыт, популизм и романтизм, «шапкозакидательский» натиск вместо кропотливой системной работы приводят к обратным результатам. Проводившийся в 1953—1958 гг. правительственный курс на децентрализацию системы правопорядка в целом на фоне непрекращающейся «войны» в верхних эшелонах власти не мог не сказаться на состоянии борьбы с преступностью. Одним из важных последствий этой политики стало начало в 1959 г. нового периода «свертывания» органов управления МВД. Началом этого периода послужило принятие 2 марта 1959 г. ЦК КПСС и Советом Министров РСФСР специального постановления «Об участии трудящихся в охране общественного порядка в стране», в котором Правительство и ЦК партии выразили серьезное недовольство работой органов правопорядка, указывая на то, что одной из главных причин неудовлетворительной работы милиции является «недостаточная связь с общественными организациями» [2, с. 73]. В соответствии с этим постановлением на предприятиях и учреждениях под руководством партийных организаций создаются добровольные народные дружины (ДНД), товарищеские суды и другие массовые общественные организации содействия органам правопорядка. При органах милиции открывается институт внештатных сотрудников, общественных инспекторов, общественных советов при детских комнатах.

Следующим шагом в этом направлении явилось постановление Совета Министров СССР «Об упорядочении структуры и сокращении расходов на содержание МВД

СССР», согласно которому издается приказ МВД СССР от 27 марта 1959 г., изменивший структуру центрального аппарата МВД СССР. Согласно этому документу:

- 4-й спецотдел (надзор за ссыльными, высланными и спецпоселенцами) подлежал упразднению с передачей своих функций в Главное управление милиции (ГУМ);

- Контрольная инспекция включалась в Секретариат;

- Тюремный отдел включался в состав Главного управления мест заключения (ГУМЗ).

Организационное управление подлежало реорганизации в Военно-мобилизационный отдел с передачей функций по организационно-штатным вопросам в управление кадров.

Численность центрального аппарата МВД СССР сокращалась с 2 830 до 2 164 человек. Численность обслуживающего аппарата МВД СССР — с 10 630 до 9 769 человек. После реорганизации структура центрального аппарата МВД СССР была следующей:

- ГУМ — 253 чел.;

- ГУМЗ — 147 чел.;

- Главное управление внутренних конвойных войск (ГУВКВ) — 135 чел.;

- Главное управление пожарной охраны (ГУПО) — 90 чел.;

- Штаб местной противовоздушной обороны — 160 чел.;

- Главное управление внутренней службы — 229 чел.;

- Главное управление геодезии и картографии — 101 чел.;

- Главное архивное управление — 135 чел.;

- Управление кадров — 125 чел.;

- Управление учебных заведений — 35 чел.;

- военно-мобилизационный отдел — 28 чел.;

- финансово-плановое управление — 158 чел.;

- отдел перевозок — 28 чел.;

- отдел детских колоний — 30 чел.;

- отдел фельдсвязи — 34 чел.;

- отдел капстроительства — 20 чел.;

- юридический отдел — 8 чел.;

- 1-й спецотдел — 215 чел.;

- 2-й спецотдел — 38 чел.;

- 3-й спецотдел — 25 чел.;

- главная бухгалтерия — 30 чел.;
- секретариат — 70 чел.

Однако в таком виде центральный аппарат МВД СССР просуществовал недолго. Постановлением Совета Министров № 414-16 с объявлением приказом МВД СССР от 13 января 1960 г. «О мероприятиях, связанных с упразднением МВД СССР» [4, с. 87] в деятельности самого Министерства на целые 6 лет была поставлена точка. В документе говорилось следующее: «Упразднить входящие в состав МВД СССР ГУМ, ГУМЗ, ГУПО, ГУВКВ, ГУВЗ, Управление кадров, Управление учебных заведений, ХОЗУ, Финансово-плановое управление, Военно-мобилизационный отдел, 2-й спецотдел, отдел детских колоний, отдел капитального строительства, юридический отдел, отдел перевозок, Главную бухгалтерию, Секретариат МВД СССР. Передать:

- в МВД РСФСР — 1-й и 3-й спецотделы;
- Министерство обороны СССР — Штаб МПВО;
- Министерство связи СССР — отдел фельдсвязи МВД;
- ГАУ при СМ СССР — ГАУ МВД СССР;
- Министерство геологии и охраны недр СССР — ГУГик МВД СССР;
- исполком союза обществ Красного Креста и Полумесяца СССР — отделение ГУМа по розыску лиц потерявших связь с родственниками;
- КГБ при СМ СССР — группу паспортного отдела ГУМ МВД СССР».

Для решения всех вопросов, связанных с упразднением МВД СССР, этим же постановлением Совета Министров СССР была создана Правительственная комиссия в составе:

председатель комиссии — *А. Ф. Засядько*, заместитель председателя Совета Министров СССР;

члены комиссии:

*Н. П. Дудоров* — министр внутренних дел СССР;

*М. В. Хруничев* — заместитель председателя Госплана СССР;

*М. А. Яснов* — заместитель председателя СМ РСФСР;

*Н. И. Савкин* — заместитель заведующего Отделом административных органов ЦК КПСС;

*В. Ф. Гарбузов* — министр финансов СССР;

*Н. П. Стаханов* — министр внутренних дел РСФСР;

*С. М. Переверткин* — первый замминистра внутренних дел СССР;

*К. П. Черняев* — заместитель министра внутренних дел СССР по кадрам.

Работу комиссии предложено закончить в трехмесячный срок. Начальников управлений и отделов МВД СССР обязали подготовить дела по упразднению и передаче в месячный срок. Центральный аппарат МВД РСФСР, куда передавались конвойные войска, а также 1 и 3-й спецотделы, на тот период имел следующую, утвержденную постановлением СМ РСФСР от 21 мая 1955 г. организационно-штатную структуру [5, с. 27]:

- Управление милиции — 240 чел.;
- Управление ИТЛК — 120 чел.;
- Управление пожарной охраны — 63 чел.;
- Управление службы МПВО — 35 чел.;
- Управление кадров — 41 чел.;
- Архивное управление — 30 чел.;
- ХОЗУ — 92 чел.;
- Тюремное управление — 25 чел.;
- 1-й спецотдел — 17 чел.;
- 4-й спецотдел — 23 чел.;
- Отдел фельдсвязи — 29 чел.;
- Финансовый отдел — 32 чел.;
- 5-е спецотделение — 5 чел.;
- Контрольная инспекция — 5 чел.;
- Секретариат МВД РСФСР — 29 чел.

Всего в центральном аппарате МВД РСФСР числилось 820 сотрудников. Первым министром внутренних дел РСФСР указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 22 февраля 1955 г. был назначен Николай Павлович Стаханов. Он пробыл на этом посту до 1961 г. В августе 1960 г. Бюро ЦК КПСС по РСФСР признает работу МВД РСФСР по основным направлениям неудовлетворительной, и через 11 месяцев *Н. П. Стаханов* освобождается от этой должности. Новым министром внутренних дел РСФСР в июне 1961 г. был назначен *Тикунов Вадим Степанович*, он же и будет первым министром охраны общественного порядка после преобразования в августе 1962 г. согласно указу Президиума Верховного Совета МВД РСФСР в Министерство охраны общественного порядка РСФСР (МООП РСФСР) [7]. Правовой базой деятельности МООП РСФСР стал комплекс нормативных документов и законодательных актов, основу которых составили:

— постановления ЦК КПСС, Бюро ЦК КПСС по РСФСР, Совета Министров СССР, решения съездов и пленумов КПСС (около 200 документов);

— указы Президиума Верховного Совета СССР и РСФСР;

— нормативные акты, изданные самим МООП РСФСР (около 160 томов).

Некоторые из этих документов имели очень важное и определяющее значение, например:

— 27 октября 1960 г. утвержден новый Уголовный кодекс РСФСР;

— 5 мая 1961 г. усилена уголовная ответственность (вплоть до применения смертной казни за хищение государственного имущества в особо крупных размерах);

— 9 сентября 1961 г. Президиум ВС РСФСР утвердил положение «Об ИТУ и тюрьмах МВД РСФСР»;

— 15 февраля 1961 г. Президиум ВС СССР принял указ «Об усилении ответственности за посягательство на жизнь, здоровье и достоинство сотрудников милиции и народных дружинников»;

— 12 апреля 1962 г. Президиум ВС РСФСР утвердил положение «О трудовых колониях для несовершеннолетних»;

— 7 июля 1962 г. Коллегия МВД РСФСР приняла решение о введении на вооружение милиции резиновой палки, наручников и взрывпакетов со слезоточивым газом;

— в июле 1962 г. ЦК КПСС и Совет Министров СССР приняли постановление «О мерах по улучшению деятельности советской милиции» [8, с. 9] в котором были определены ее задачи на длительный период, намеченные пути совершенствования всех аппаратов и служб милиции. Этим же указом Совет Министров СССР утвердил положение «О советской милиции», в котором были закреплены новые принципы строительства и деятельности милиции, четко регламентированы права и обязанности сотрудников милиции, в том числе по применению оружия и спецсредств. 30 августа 1962 г. Президиум ВС РСФСР преобразовал МВД РСФСР в МООП РСФСР. Аналогичные указы были приняты во всех союзных и автономных республиках СССР. Этот день считается юридическим днем рождения МООП РСФСР, хотя «de facto» это дата другая — 13 января 1960 г. Следующими значимыми событиями в деятельности МООП

РСФСР можно считать:

— утверждение Президиумом Верховного Совета РСФСР 15 октября 1962 г. «Присяги личного состава советской милиции» [9, с. 82];

— упразднение отделов дознания и создание на их основе следственных аппаратов органов ООП указом ВС СССР от 6 апреля 1963 г.;

— утверждение приказом МООП РСФСР и введение в действие с 1 августа 1963 г. Устава ППС [10, с. 38];

— принятие постановления СМ СССР «О Государственной автомобильной инспекции МООП РСФСР» от 30 сентября 1963 г.;

— утверждение положения «О медали», «За отличную службу по охране общественного порядка» от 12 октября 1963 г.;

— принятие указа Президиумом Верховного Совета РСФСР «Об утверждении Красного Знамени милиции» и положения «О Красном Знамени милиции» от 23 октября 1963 г. [11, с. 9];

— утверждение 11 июля 1964 г. Президиумом ВС РСФСР нового Уголовного и Гражданского процессуального кодекса РСФСР, определившего задачи и основные положения судопроизводства. Помимо этого, одной из инициатив В. С. Тикунова было установление праздника День советской милиции, а также решение вопроса по направлению на работу в органы правопорядка более 12 тысяч коммунистов и комсомольцев с высшим образованием.

В итоге очередной этап дестабилизации управления системы МВД закончился в 1966 г. Конечно, по прошествии длительного времени с учетом всего положительного, сделанного в системе за этот период, можно признать, что расформирование МВД СССР было явной ошибкой. Этим действием была нарушена система централизованного управления МВД и устранен орган, отвечающий за координацию и взаимодействие милиции, что существенно затруднило дальнейшую работу. А вот дальнейшую деятельность МООП РСФСР под управлением В. С. Тикунова, с учетом оценки статистических показателей преступности, можно признать положительной по всем направлениям. Этот опыт, полученный в результате преобразований и структурных изменений в системе, должен обязательно учитываться в практической деятельности ОВД.

### Список библиографических ссылок

1. Полиция и милиция России: страницы истории / Борисов А. В. [и др.]. М., 1995.
2. Собрание постановлений правительства СССР. М., 1959. № 4.
3. ГА РФ. Собрание постановлений правительства СССР. М., 1959. Т. 3.
4. Архив ГИЦ УВД Волгоградской области. Ф. 34. Т. 261.
5. Архив ГИЦ УВД Волгоградской области. Ф. 34. Т. 265.
6. ГА РФ Собрание документов. 1962. Ф 9415. ОП 5. Д. 251, л. 13
7. Советская милиция. 1962. № 11.
8. ГА РФ. Собрание документов. 1962. Т. 238.
9. Архив ГИЦ УВД Волгоградской области. Т. 265.
10. Советская милиция. 1963. № 11.

© О. И. Кочергин, 2009