

НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МИЛИЦИИ В ПЕРИОД ВЕЛИКОЙ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ВОЙНЫ

С.П. Шатилов

Организация и деятельность милиции по борьбе с преступностью, охране общественного порядка и другим направлениям в годы Великой Отечественной войны регулировалась рядом основополагающих нормативно-правовых актов довоенного периода. Среди них необходимо выделить Положение о рабоче-крестьянской милиции СССР, изданное 25 мая 1931 г. [1, с. 32–39], Постановление Президиума ЦИК СССР об образовании Народного комиссариата (НКВД) СССР от 10 июля 1934 г. [2, с. 4], Положение о прохождении службы начальствующим составом рабоче-крестьянской милиции. Помимо этого, в довоенный период были приняты такие правовые акты, как положения о железнодорожной и водной милиции, Постановление ЦИК и СНК СССР «О правовом и материальном положении работников рабоче-крестьянской милиции», Положение о Государственной автомобильной инспекции, Положение о политотделе НКВД и др. [1, с. 38–39].

«Положение о рабоче-крестьянской милиции» состояло из 52 статей, объединенных в 5 разделов: общие положения; организация РКМ; обязанности и права РКМ; служба РКМ; обеспечение и льготы для работников РКМ и их семей. В нормативном документе впервые была закреплена единая правовая регламентация организации и деятельности милиции всей страны. Первый раздел был посвящен определению роли и места милиции в системе государственных органов, причем особо подчеркивалось, что милиция является административно-исполнительным органом советской власти. Главной задачей органов милиции, согласно Положению о РКМ, являлось наблюдение за проведением в жизнь законов и распоряжений центральных и местных органов власти, регулирующих революционный порядок и общественную безопасность. Во втором разделе нормативного акта была закреплена организация РКМ, где было указано, что милиция подразделяется на общую и ведомственную. Здесь же была определена систе-

ма органов РКМ в союзных республиках, структура ее центральных (главных управлений милиции, состоявших при СНК союзных республик) и местных (краевых, областных, районных и городских управлений милиции) органов, а также порядок подчиненности и снабжения милицейских аппаратов [3, ст. 247].

Третий раздел определял права и обязанности общей и ведомственной РКМ, круг которых был весьма широк: наблюдение за порядком, предупреждение и пресечение правонарушений; борьба с преступностью, расследование преступлений, розыск и задержание преступников; приведение в исполнение приговоров о ссылке и высылке; содействие проведению учета военнослужащих и военнообязанных и др.

В четвертом разделе содержалась правовая основа организации службы в РКМ, определялся статус ее сотрудников. Одним из важных положений стал перевод общей милиции с местного бюджета на общегосударственный, снабжение ее вооружением, снаряжением, вещевым и денежным довольствием. Положение о рабоче-крестьянской милиции, определяя и регламентируя деятельность РКМ, стало первой в масштабе всего Союза ССР единой правовой базой организации и деятельности органов милиции.

Следующим документом, регулирующим организацию и деятельности РКМ, стал Указ Совета Народных Комиссаров СССР от 22 июля 1931 г., которым был введен в действие Дисциплинарный устав рабоче-крестьянской милиции. В новом уставе были закреплены права и обязанности работников милиции, правовые нормы взаимоотношений начальника и подчиненных [4].

10 июля 1934 г. ЦИК СССР принял Постановление «Об образовании общесоюзного Народного комиссариата внутренних дел». Данным правовым актом было закреплено начало формирования органов внутренних дел на новой основе. В структуры НКВД во-

шли: главные управления государственной безопасности (ГУГБ), рабоче-крестьянской милиции (ГУРКМ), пограничной и внутренней охраны, исправительно-трудовых лагерей и трудовых поселений, пожарной охраны; отдел актов гражданского состояния; административно-хозяйственное управление. Согласно этому нормативному документу на вновь образованный государственный орган было возложено: а) обеспечение революционного порядка и государственной безопасности; б) охрана общественной (социалистической) собственности; в) запись актов гражданского состояния (запись рождений, смертей, бракосочетаний и разводов); г) пограничная охрана [5, ст. 283, 505].

В июле 1936 г. ЦИК и СНК СССР был утвержден весьма важный правовой документ – «Положение о прохождении службы начальствующим составом рабоче-крестьянской милиции», в котором впервые в практике правового регулирования деятельности РКМ было раскрыто понятие термина «начальствующий состав», четко определен и закреплен порядок прохождения службы, введены в милиции специальные звания и знаки различия [6, ст. 316а].

10 ноября 1940 г. Совет Народных Комиссаров СССР принял Положение «О паспортах», которое полностью сохранило свою силу и в период Великой Отечественной войны. В годы войны различались три вида паспортов: бессрочный, пятилетний, временное удостоверение. На органы милиции была возложена не только выдача паспортов, но и их обмен.

Анализ вышеизложенных документов свидетельствует о том, что в предвоенные годы была создана база нормативно-правовых актов, регламентирующих организацию и деятельность милиции. В соответствии с указанными документами на органы милиции возлагались следующие основные задачи: поддержание порядка и спокойствия в стране; охрана гражданских учреждений и сооружений общегосударственного значения (телеграфы, телефоны, почты, водопроводы и т.п.); охрана лесов, складов топлива, сырья, сельскохозяйственных продуктов; поддержание порядка и спокойствия на всех путях сообщения РСФСР и сопровождение провозимых по ним грузов и ценностей; содействие органам всех ведомств при прове-

дении ими возложенных на них задач; охрана фабрик и заводов, рудников и т.п.

В годы Великой Отечественной войны возникли обстоятельства, способствовавшие изменению общественных отношений и, как следствие, содержания нормативно-правовых актов: во-первых, оккупация западных районов страны фашистской Германией привела к необходимости эвакуации мирного населения и предприятий из прифронтовой полосы в тыл; во-вторых, распад семей в связи с мобилизационными мероприятиями повлек за собой рост числа беспризорных и безнадзорных; в-третьих, опасение за судьбу близких, переживание их гибели, крушение личных жизненных планов в связи с увечьями, потерей трудоспособности; в-четвертых, острая материальная нужда, усиление рыночной стихии, дефицит многих необходимых для жизни средств, девальвация денег; в-пятых, значительное увеличение психических и физических нагрузок, ожесточенность людей под влиянием «привыкания» к реалиям войны; в-шестых, депортация мирного населения из прифронтовой полосы и др.

Обстоятельства военного времени обострили эксцессы дезорганизованной части населения: беженцев, демобилизованных раненых, безнадзорных подростков, совершавших хулиганские и другие насильственные действия. Не выдержав трудностей и испытаний военного времени, некоторые недостаточно стойкие люди могли совершить и, как показала история, совершали корыстные должностные и хозяйственные преступления, преступления против порядка управления и общественного порядка.

Поэтому высшие органы государственной власти в начале войны предпринимали превентивные меры в борьбе с правонарушениями, а именно 23 июня ЦК ВКП(б) и Совет Народных Комиссаров СССР приняли постановление, определявшее задачи партийных и советских органов в условиях военного времени [7, с. 5]. 29 июня 1941 г. Совнарком СССР и ЦК ВКП(б) направили партийным и советским организациям прифронтовых областей специальную директиву, в которой были определены основные мероприятия по мобилизации всех сил и средств на борьбу с врагом.

В годы Великой Отечественной войны государство в части правового регулирования организации и деятельности государ-

НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МИЛИЦИИ В ПЕРИОД ВЕЛИКОЙ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ВОЙНЫ

ственных органов, в том числе и милиции, осуществляло правотворчество как минимум по двум основным направлениям.

В первом случае, наиболее распространенном, государство издавало нормативно-правовые акты, выполняющие установочную роль, акцентируя в них внимание на наиболее важные направления правоохраны, детализация происходила на местах (Советы депутатов трудящихся) или по результатам ведомственного нормотворчества.

Во втором случае государство строго регламентировало организацию и деятельность милиции и лишь отчасти давало возможность Советам депутатов трудящихся и самим органам милиции с учетом местной специфики в пределах установленных государством норм вносить в них коррективы.

Оба подхода были обоснованными и справедливыми для периода войны, и это объясняется тем, что некоторые направления деятельности, возложенные на органы милиции, могли быть эффективно реализованы для первого случая только с учетом местных особенностей, обусловленных войной, для второго – предсказуемость деятельности милиции не вызвала необходимости правотворчества на местах.

Война определила важные направления деятельности государства, направленные на достижение общей цели – победы над фашистской Германией. Количество приоритетов в годы войны было велико, в связи с чем правовое регулирование организации и деятельности правоохранительных органов также зависело от значимости той или иной деятельности органов милиции.

При рассмотрении правового регулирования организации и деятельности органов милиции приведем два ярко выраженных примера, характерных для двух вариантов, описанных выше, с учетом значимости направлений деятельности в сфере правоохраны в годы Великой Отечественной войны.

Важной составной частью перестройки народного хозяйства страны на военный лад была эвакуация предприятий и населения из прифронтовых и угрожаемых районов в глубокий тыл. 27 июня 1941 г. ЦК ВКП(б) и СНК СССР приняли Постановление «О порядке вывоза и размещения людских контингентов и ценного имущества» [8, с. 81].

Однако в постановлении не раскрывалась содержательная сторона деятельности органов государственной власти, в том числе органов милиции, по вопросам, возникавшим во время экстренной эвакуации. В связи с этим 29 июня 1941 г. повсеместно была направлена директива Совета Народных Комиссаров СССР и Центрального Комитета ВКП(б), требовавшая, в случае вынужденного отхода частей Красной Армии, эвакуации материальных ценностей, а при невозможности эвакуации – их уничтожения. Этот документ внес определенную ясность на местах и сыграл значительную роль в организации перебазирования производственных сил западных районов страны на Восток [9, с. 61].

Но и этот документ носил установочный характер, в связи с чем на местах потребовалось дальнейшее его развитие, хотя и на местном уровне имели место постановления по вопросам эвакуации, также не раскрывающие содержательной стороны деятельности органов милиции. Так, Алтайским крайкомом ВКП(б) и исполкомом Алтайского краевого Совета депутатов трудящихся было принято Постановление №2223 от 3 сентября 1941 г. «О размещении эвакуированного населения по городам и районам края». В соответствии с данным постановлением:

1) был утвержден план приема и расселения эвакуированного населения в районах края;

2) создана краевая оперативная тройка по приему и расселению эвакуированного населения (данным вопросом по созданию тройки должны были заниматься председатели райисполкомов и секретари РК ВКП(б);

3) в обязанности оперативной тройки входили: во-первых, подготовка нужного количества жилых домов и квартир; во-вторых, обеспечение четкой организации приема и расселения эвакуированных по колхозам, не допускалось задержки в перевозке людей и имущества в пунктах разгрузки. Для руководства отправкой в колхозы эвакуированных предписывалось выделять ответственных представителей на станции железных дорог и пристанционные пункты водного транспорта; в-третьих, предоставление необходимого количества автогужевого транспорта в колхозы и организация районов для перевозки эвакуированных со станции к месту расселения;

4) зав. крайторготделом был обязан организовать пункты питания для эвакуированных из расчета стоимости одного обеда 3 руб.;

5) зав. крайздравотделом должен был организовать медицинское обслуживание эвакуированных в пунктах разгрузки;

6) прибывающее эвакуированное сельское население по возможности необходимо было расселять целыми колхозами и бригадами в существующих колхозах, при необходимости – путем уплотнения населения, городское население расселять в районных центрах;

7) при отсутствии жилого фонда и хозяйственных построек в местах расселения производить строительство домов силами переселяемых, используя для строительства местные строительные материалы, а также стройматериалы переселенческого фонда;

8) председатели райисполкомов и первые секретари РК ВКП (б) несли полную ответственность за прием, расселение и трудоустройство эвакуированного населения [9, с. 180].

Из анализа постановления видно, что в нем не упоминаются органы милиции, однако без привлечения милиции для его реализации невозможно было бы эффективно осуществлять прием эвакуированных предприятий и людских ресурсов. Поэтому органы местного самоуправления (Советы депутатов трудящихся) совместно с партийными органами были вынуждены издавать дополнительные постановления, в которых уже более подробно регламентировалась деятельность милиции. Так, в Постановлении №127 от 29 октября 1941 г. Алтайского краевого Совета депутатов трудящихся «О размещении рабочих, инженерно-технических работников, эвакуированных из прифронтовых районов страны» [10, с. 282–283] говорилось о том, чтобы запретить жителям и руководителям домоуправлений всякое самовольное вселение и передачу жилплощади без ордеров исполкомов городских Советов, а органам милиции – производить прописку в г. Барнауле, Бийске без ордеров горсоветов; обязать жителей и домоуправления в любое время дня и ночи представлять эвакогражданам по ордерам горисполкомов жилплощадь. Предоставить горисполкомам и органам милиции право немедленного выселения из г. Барнаула в сель-

скую местность края лиц, которые не желают уплотняться по законам военного времени, а лиц, которые оказывают сопротивление вселению по ордерам горсоветов, привлекать к ответственности за нарушение порядка.

Необходимо также предоставить право горисполкомам и органам милиции выселить на время войны в сельскую местность края из г. Барнаула и Бийска всех лиц, которые не связаны с работой государственных, кооперативных предприятий, организаций и учреждений [10, с. 285].

6 июля 1941 г. был издан специальный Приказ начальника УНКВД Алтайского края «О тщательной проверке всех прибывающих эшелонов с эвакуированными гражданами» [11, л. 79]. В целях недопущения проникновения в тыл вражеских диверсантов и шпионов, а также борьбы с дезертирами на начальников ГОРО и отделов железнодорожной милиции возлагалась обязанность оказывать военным комендантам помощь в организации проверки эшелонов и задерживать лиц, ничего общего не имеющих с эвакуированными. Им предоставлялось право:

- 1) тщательно проверять всех прибывших в эшелонах и изымать подозреваемых лиц;
- 2) задерживать и направлять в тюрьмы заключенных;
- 3) изымать оружие и передавать его на вооружение истребительных батальонов;
- 4) арестовывать вызывающих подозрение сотрудников милиции и сообщать об этом в УНКВД;
- 5) разоружать и передавать начальнику караула мелкие военные подразделения, прибывающие с фронта без документов [11, л. 11].

Постановление четко определило границы деятельности милиции, и такого рода правовые акты носили массовый характер, имея свои специфические особенности, обусловленные местностью и обстоятельствами, где они принимались и реализовались.

Строгая правовая регламентация организации и деятельности милиции в правотворчестве государства будет рассмотрена на примере борьбы с беспризорностью и безнадзорностью в исследуемый период, так как в годы войны перед Советским государством

ПОЛЗУНОВСКИЙ ВЕСТНИК № 3 2006

НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МИЛИЦИИ В ПЕРИОД ВЕЛИКОЙ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ВОЙНЫ

ством встала одна из значительных проблем – спасение десятков тысяч осиротевших и оставшихся без присмотра детей. «Как бы, однако, мы ни были поглощены войной, забота о детях, об их воспитании остается одной из главных наших задач, – писали в газете «Правда». – Делается все возможное, чтобы дети, которые вместе со всем народом переживают трудности, были окружены повышенным вниманием» [12].

С началом Великой Отечественной войны беспризорность и безнадзорность сильно выросли, чему способствовали следующие факторы:

а) перемещение мирного населения из прифронтовой полосы в тыл и возвращение из тыла в освобожденные от гитлеровцев районы страны – во время этих переездов дети терялись, отставали от эшелонов;

б) проводившаяся государственными органами массовая мобилизация мужского населения в ряды Красной Армии не могла не повлечь нехватку рабочих рук на предприятиях, и женщины пришли на смену мужчинам. Двенадцатичасовой рабочий день неизбежно приводил к отсутствию родительского контроля;

в) нехватка учителей – занятия в школах проводились в три смены, что, конечно, отрицательно влияло на организацию и проведение внеклассной работы с детьми, в результате чего дети были предоставлены самим себе;

г) недостаточная работа некоторых местных органов, комиссий по устройству детей, отделов народного образования, школ и других общественных организаций и формально-бюрократическое отношение некоторых руководителей к подросткам, работающим на предприятиях;

д) нехватка продовольственных товаров, что влекло увеличение смертности среди взрослого населения, в результате чего дети оставались без родителей.

В годы Великой Отечественной войны деятельностью, связанной с борьбой с детской беспризорностью и безнадзорностью, занимались все оперативные сотрудники милиции. Специальных органов в ГУМ НКВД СССР, кроме детских комнат милиции, созданных еще в довоенный период, организовано не было. Органы милиции осуществляли деятельность, направленную на профилактику и пресечение преступлений среди несо-

вершеннолетних в начале войны, в соответствии с Постановлением СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 31 мая 1935 г. «О ликвидации детской беспризорности и безнадзорности». Сотрудники милиции были вправе накладывать штраф на родителей в административном порядке до 200 руб. за озорство и уличное хулиганство детей. Согласно этому же нормативно-правовому акту органы милиции были обязаны доводить до общественных организаций по месту работы родителей сведения об отсутствии их надзора за поведением детей.

В связи с ростом беспризорности и безнадзорности во второй половине Великой Отечественной войны СНК СССР 15 июля 1943 г. был вынужден принять Постановление «Об усилении мер борьбы с детской беспризорностью, безнадзорностью и хулиганством», в соответствии с которым деятельность органов милиции в решении задач по борьбе с беспризорностью и безнадзорностью продолжала развиваться по следующим основным направлениям: профилактическая работа; работа, направленная на выявление и изъятие беспризорных и безнадзорных детей из общественных и других мест; принятие мер в отношении беспризорных и безнадзорных детей в установленном порядке; расширение сети детских учреждений и увеличение штатов по профилактике детской беспризорности, безнадзорности и борьбе с детской преступностью.

На местах Советам депутатов трудящихся и органам милиции приходилось принимать как самостоятельные, так и совместные постановления, распоряжения, приказы, утверждать планы, направленные на детализацию вышеизложенных нормативно-правовых актов, однако существенно их не изменяющие.

Такое нормотворчество сыграло существенную роль в правовом регулировании организации и деятельности милиции, нормотворчество на местах только детализировало вышестоящие по юридической силе нормативно-правовые акты, однако носило массовый характер.

Таким образом, правовое регулирование организации и деятельности милиции, действовавшее в годы Великой Отечественной войны, в основном было создано в довоенный период.

С.П. ШАТИЛОВ

Война обусловила увеличение субъектов правотворчества, в том числе по вопросам правового регулирования организации и деятельности милиции, при этом в большей степени развивалось нормотворчество на местном и ведомственном уровнях, и в меньшей – на уровне высших государственных органов. Для Советского Союза это была оправданная правовая политика, так как она способствовала эффективной организации и деятельности милиции в исследуемый период. Ни один высший орган государственной власти не мог знать, в силу глобальных негативных инфраструктурных изменений (связь, транспорт и т.д.), всех трудностей, возникающих в процессе правоохранительной деятельности милиции.

ЛИТЕРАТУРА

1. Костин В.И. История российской милиции. – Н. Новгород, 1997.
2. Агафонов Ю.А., Рассказов Л.П. Структура центрального аппарата НКВД СССР (1934–1941 гг.) // Труды Краснодарского юридического института МВД России. Краснодар, 1996.
3. Сборник законов СССР, 1931, №33.
4. Дисциплинарный устав РКМ. – М., 1931.
5. Сборник законов СССР, 1934, №36.
6. Сборник законов СССР, 1936, №36.
7. КПСС о Вооруженных силах Советского Союза: Сборник документов. – М., 1958.
8. Ковалев И.В. Транспорт в Великой Отечественной войне (1941–1945 гг.). – М., 1981.
9. Крюков А.И. Пути и тревоги. Записки военного железнодорожника. 2-е изд., испр. и доп. – Петрозаводск, 1982.
10. Алтай в годы Великой Отечественной войны: Сборник докладов и материалов. – Барнаул, 1965.
11. ОСФИЦ УВД ОО. Оп. 11. Д. 7.
12. Правда, 1942, 24 марта.