

## ЮРИСПРУДЕНЦИЯ

*Соловьев Владимир Владимирович*

соискатель

ФГКОУ ВПО «Московский университет

МВД России им. В.Я. Кикотя»

г. Москва

### СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ОРГАНОВ

#### НКВД РСФСР КАК СУБЪЕКТОВ

#### РАССЛЕДОВАНИЯ ПРЕСТУПЛЕНИЙ (1917–1924 ГГ.)

*Аннотация:* в данной статье говорится о развитии органов НКВД РСФСР, осуществлявших предварительное расследование преступлений, которое происходило в сложной внутривластной ситуации, а с переходом к миру – в обстановке НЭПа.

*Ключевые слова:* юриспруденция, закон, правопорядок, предварительное расследование, дознание, комиссариат, милиция, уголовный розыск, преступление, следователь.

Постановлением НКВД РСФСР от 28 октября (10 ноября) 1917 г. была учреждена рабочая милиция, которая, хотя и не являлась государственным органом с организационной точки зрения, тем не менее привлекалась к проведению следственных действий по требованию судей или следственных комиссий.

5 октября 1918 г., в соответствии с «Положением об организации отделов уголовного розыска», в составе Главного управления милиции НКВД РСФСР, было образовано Центральное управление уголовного розыска и соответствующие структурные подразделения на местах (отделы уголовного розыска – в городах с населением не менее 40–45 тысяч человек). Общее руководство системой аппаратов уголовного розыска осуществлял НКВД РСФСР [6, с. 200].

Как отмечалось в одном из отчетов Центрального управления уголовного розыска, «фактически розыскного аппарата не было, не было связи между учреждениями, не было регистрации преступников, личный состав был ниже удовлетворительного... Таким образом, Центроуугольрозиск должен был начинать свое дело с самого начала» [6, с. 200]. Подразделениям уголовного розыска приходилось производить дознание и предварительное следствие, так как учрежденные Декретом СНК РСФСР от 12 февраля 1918 г. следственные комиссии при местных Советах не справлялись с большим количеством уголовных дел.

Одним из первых органов дознания в советском уголовном процессе в октябре 1918 г. стала милиция. Функция дознания за милицией была закреплена подзаконными нормативными актами (приказами, инструкциями, наставлениями), регулирующими деятельность милиции. Некоторые правила производства дознания содержались в совместной Инструкции, утвержденной Постановлением НКВД и НКЮ 12 октября 1918 г., «Об организации советской Рабоче-крестьянской милиции» [7. 1918. №75. Ст. 813]. В соответствии с этим нормативным актом, помимо охраны общественного порядка, на милицию возлагалась и производство дознания по уголовным делам (п. 1 ст. 28).

21 февраля 1919 г. ВЦИК принял декрет «Об организации железнодорожной милиции и железнодорожной охраны» [1. 1919. №3–4. с. 35–36], а Президиум ВЦИК утвердил «Положение о Рабоче-крестьянской железнодорожной милиции» [2. Ф-393. Оп.6. Д.1. Л. 9]. В соответствии с данными нормативными актами, «в целях поддержания революционного порядка на всех железных дорогах РСФСР», охрана порядка перешла в ведение НКВД РСФСР и стала осуществляться железнодорожной милицией, в обязанности которой входило и производство предварительного расследования. Это были первые нормативные правовые акты советского государства об учреждении специальных милицейских органов на железнодорожном транспорте.

26 февраля 1919 г. в соответствии с приказом НКВД РСФСР [1. 1919. №5. с. 28–29] при Главном управлении Советской Рабоче-крестьянской милиции об-

разованы отделы железнодорожной милиции, губернские и уездные отделы железнодорожной милиции, а так же участковая железнодорожная милиция, которые также вошли в систему органов НКВД РСФСР.

К концу 1919 г. в связи с загруженностью органов, осуществлявших предварительное расследование и необходимостью ускорения их процессуальной деятельности, возникла необходимость в разработке новых планов перестроения аппаратов следствия, дознания и уголовного розыска. Наиболее популярный вопрос объединения предварительного следствия и уголовного розыска в 1920 г. неоднократно обсуждался на совместных (30 января, 11 февраля, 19 мая), внутриведомственных совещаниях (коллегиях) НКЮ (10 февраля, 28 февраля, 6 и 23 марта, 2 июня) и НКВД (27 февраля, 5 марта, 2 апреля, 3 мая).

Так, 2 апреля 1920 г. на расширенном заседании коллегии НКВД РСФСР, Н.А. Черлюнчакевич (член коллегии НКЮ РСФСР, заведующий отделом судоустройства и судебного надзора НКЮ РСФСР, заместитель начальника Главного управления НКЮ РСФСР) выступил с докладом «О слиянии уголовного розыска и следствия и сосредоточении их в едином органе – НКЮ РСФСР» [2. Ф-1235. Оп. 95. Д. 95. Л. 262].

В условиях перегруженности следственных комиссий предлагаемое объединение органов уголовного розыска и следствия и подчинение их НКЮ было воспринято представителями НКВД крайне негативно. Каждое ведомство поддерживало идею объединения уголовного розыска и следствия в рамках собственного комиссариата, разрабатывало положение, предусматривающее подчинение объединенного органа соответственно НКЮ или НКВД.

Так, в соответствии с проектом НКЮ РСФСР, уголовный розыск относился к ведению следственного отдела вышеупомянутого ведомства, в составе которого образовывался уголовно-розыскной подотдел, возглавлявший все уголовно-розыскные учреждения республики. Губернские управления уголовного розыска непосредственно подчинялись следственным подотделам губернского отдела юстиции, а местными органами уголовного розыска являлись губернские, уездные (городские) и районные управления.

НКВД РСФСР в этой ситуации избрал более прагматичную позицию. Он, не ограничиваясь разработкой проектов, воплощал в жизнь принимаемые управленческие решения. Так, в конце февраля – начале марта 1920 г. в Центральном управлении уголовного розыска Главного управления милиции НКВД РСФСР были учреждены первые должности следователей. На них были возложены обязанности по инструктированию, руководству и наблюдению за деятельностью местных следственно-розыскных учреждений (или местных розыскных органов), а в исключительных случаях – производство расследований по уголовным преступлениям.

2 апреля 1920 г. в штатное расписание отделений уголовного розыска губернских подотделов милиции введены должности следователей. На местном уровне предусматривалось создание следственно-розыскных столов как отделов управлений уездных (городских) исполкомов.

30 мая 1920 г. проведенная реорганизация была закреплена циркуляром НКВД РСФСР. Параллельно, НКВД разрабатывал новое положение о милиции, нормы которого предусматривали создание следственно-розыскной милиции, организационно состоящей из следственно-розыскного отдела ГУМ, следственно-розыскных отделов губернских управлений милиции, следственно-розыскных отделений уездных управлений (отделов) милиции. Окончательная редакция Положения о милиции, направленная НКВД в СНК РСФСР, предусматривала следующий состав следственно-розыскной милиции: Центральный следственно-розыскной отдел, губернские и уездные (городские) отделы.

Противостояние НКЮ и НКВД, нерешенность вопроса в деталях на стадии согласования проекта, осторожность законодателя в выборе варианта, удовлетворяющего интересам НКЮ и НКВД, нашли отражение в нормах «Положения о рабоче-крестьянской милиции» [7. 1920. №79. Ст. 371], утвержденного Декретом ВЦИК и СНК РСФСР от 10 июня 1920 г.

В соответствии с Положением, четко определялась система управления и распределение функций и полномочий всех органов милиции и уголовного ро-

зыска РСФСР. Оно регламентировало характер деятельности структурных подразделений милиции с учетом условий военного времени и на определенный период стало для нее основным директивным документом.

Согласно Положению, основными звеньями единого аппарата милиции являлись [1. 1920. №8. с. 11]:

- городская и уездная милиция;
- промышленная (фабрично-заводская, лесная, горнопромышленная и т.д.);
- железнодорожная;
- водная (речная и морская);
- розыскная милиция.

Все органы общей, уголовно-розыскной и промышленной милиции формировались по территориальному принципу, а органы железнодорожной и водной милиции – по линейному принципу.

Главным руководящим органом милиции республики являлось ГУМ НКВД РСФСР, которому подчинялись губернские управления милиции, железнодорожная и водная милиции. Губернские управления милиции возглавляли все органы общей милиции и уголовного розыска на территории своей губернии.

Положение впервые разделило личный состав милиции на две категории: командный состав – следователи, сотрудники уголовного розыска, младшие и старшие милиционеры, и вспомогательный состав – канцелярские и технические работники.

Следователи были включены в состав Рабоче-крестьянской милиции, находящейся в ведении НКВД РСФСР и его органов на местах, что, с одной стороны, закрепляло ранее проведенные ведомственными нормативными правовыми актами реорганизации, а с другой – законодатель не определил точное организационное положение должностей следователей применительно к структурам различных видов милиции. Лишь применительно к водной (речной и морской) милиции было установлено, что «для борьбы с преступлениями уголовного характера, спекуляцией и т.д.» при областных и районных управлениях водной (морской и речной) милиции организуются следственно-розыскные столы.

Наличие общей части, касающейся организации милиции, и особенной – устройства главного, губернских, уездных и городских управлений милиции, железнодорожной и водной (речной и морской) милиции и др. в Положении, было расценено руководством НКВД как основание для проведения масштабных реорганизаций и образования следственно-розыскной милиции, как в территориальных органах, так и обслуживающих специальные объекты (железнодорожный и водный транспорт).

Продолжая данную политику, в апреле 1920 г. НКВД РСФСР утвердил Положение «О следственно-розыскной милиции» [5. с. 106–108], в соответствии с которым, объединенные органы розыска и следствия находились в двойном подчинении – НКВД и НКЮ РСФСР.

Первоначально, следственно-розыскная милиция возникла в территориальных органах, а в дальнейшем на транспорте. Например, в железнодорожной милиции в 1920 г. были организованы следственно-розыскные отделы, отделения и столы, структурное построение и деятельность которых определялись специальной «Инструкцией об организации железнодорожной следственно-розыскной милиции» [2. Ф-393. Оп. 23. Д. 106. Л. 13–16] от 25 ноября 1920 г. Структура следственно-розыскной милиции, обслуживавшей объекты водного транспорта, была схожей.

В соответствии с «Положением о следственно-розыскной милиции», к органам последней, относились: центральное следственно-розыскное управление, губернские следственно-розыскные отделы, городские и уездные следственно-розыскные отделения, розыскные столы при районных начальниках милиции, следственно-розыскные отделы при железнодорожных линейных управлениях, следственно-розыскные отделения при железнодорожных линейных управлениях, розыскные столы при железнодорожных линейных управлениях, а также следственно-розыскные отделы при областных управлениях, следственно-розыскные

отделения при районных управлениях и розыскные столы при участковых управлениях водной милиции. В Москве и Петрограде учреждались особые городские следственно-городские отделы на правах губернских.

В октябре 1921 г. был учрежден институт единоличных следователей (народных следователей при совете народных судей (города, уезда, губернии); особых следователей по важнейшим делам при отделах юстиции губернских исполкомов; следователей по важнейшим делам при НКЮ РСФСР), в связи с чем приказом начальника Главного управления милиции от 24 октября 1921 г., следственный аппарат в милиции был упразднен. Позднее, утвержденный постановлением третьей сессии Всероссийского центрального исполнительного комитета от 25 мая 1922 г. «Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР» [7. 1922. №20–21. Ст. 230], и «Основы уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик» [7. 1924. №29–30. Ст. 274], принятые в 1924 г., окончательно возложили предварительное следствие на народных следователей, следователей, состоявших при ревтрибуналах, военных следователей и следователей по важнейшим делам Наркомата юстиции (ст. 23 УПК РСФСР 1922 г.).

Некоторые ученые относили к причинам упразднения следственно-розыскной милиции и изъятия следствия из ведения НКВД РСФСР следующие обстоятельства: значительное сокращение численности сотрудников уголовного розыска, не разделение идеи наделения Уголовного розыска правами ведения следствия новым руководством милиции, назначенным в 1921 г., переход к мирной жизни и др. [4, с. 43].

Таким образом, в УПК РСФСР же 1922 и 1923 гг. была впервые определена упорядоченная система органов расследования, включающая в себя милицию, органы государственной безопасности, органы разнообразных инспекций: податной, продовольственной, санитарной, торговой, труда. Поэтому после завершения эксперимента по созданию на базе уголовного розыска следственно-розыскной милиции в составе НКВД РСФСР задача укрепления аппаратов дознания вновь встала со всей остротой. Решалась она разными путями и в частности, углублением специализации.

Продолжая указанный курс, Постановлением СНК РСФСР от 6 февраля 1924 г. «О ведомственной милиции», и приказом Начальника ЦАУ НКВД от 27 февраля 1924 г. на местном уровне была создана ведомственная милиция, основными задачами которой являлись «...охрана разного рода имущества, принадлежащего государственным предприятиям, а также частным предприятиям, имеющим государственное значение...» и «производство дознания по уголовным делам, возникающим на охраняемых объектах» [2. Ф-393. Оп. 43а. Д. 548. Л. 21].

Важным шагом в специализации работы было юридическое оформление круга лиц, имевших право производства расследования преступлений. Так, «Инструкция о порядке производства дознания» 1924 г, впервые закрепила круг лиц, производящих дознание: в городах – участковые надзиратели или заменявшие их старшие милиционеры, в сельской местности – волостные милиционеры. Руководство дознанием осуществлялось начальниками отделений милиции районов и волостей и вышестоящими должностными лицами милиции. Им же в «более важных случаях» поручалось непосредственное производство дознаний. Помимо начальников отделений милиции и их помощников дознание могли осуществлять инспекторы и инструкторы. Младшие милиционеры не имели права самостоятельного производства дознаний, но принимали меры к сохранению следов и задержанию подозреваемых.

В волостях согласно «Положению о начальнике милиции укрупненной волости» от 14 ноября 1923 г. [2. Ф-393. Оп. 44. Д. 1а. Л. 127–128] дознание производили старшие милиционеры и их начальники. «Положение о милиции укрупненной волости», принятое 22 декабря 1924 г., [3, с. 18] сохранило эти нормы. Тогда же встала проблема приведения в соответствие с «Инструкцией о производстве дознаний» правового положения низовых работников милиции – младших милиционеров, ведь часто в волостях именно они производили дознания, но по Инструкции это право имели только старшие милиционеры. Увеличить штат последних было невозможно ввиду слабости местных бюджетов, и поэтому в августе 1925 г. младшим милиционерам волостей были присвоены права старших



милиционеров с одновременным переименованием их должностей [2. Ф-393. Оп. 85. Д. 11. Л. 54]. Это приблизило органы дознания к населению, но вместе с тем серьезно обострило задачу повышения их профессионального мастерства.

В апреле 1923 г. начальникам местных органов милиции было вменено в обязанность периодически обследовать подчиненные аппараты: начальники губернской милиции не менее двух раз в год, начальники уездной милиции – не менее трех раз в год для установления «фактического надзора за службой милиции на местах» [2. Ф-393. Оп. 42. Д. 16. Л. 73].

В результате, указанных перестроений аппарата НКВД РСФСР, была повышена оперативность руководства. Все эти меры благоприятно отражались на организации производства дознания. Однако можно выделить и ряд негативных факторов, отмечающихся в организации предварительного расследования в рассматриваемый период:

- децентрализация (увеличение количества подразделений НКВД РСФСР, осуществлявших предварительное расследование);
- невозможность реализовать в полном объеме реформу 1920 г.: осуществить полную ликвидацию следственных комиссий и ввести единоличное расследование, быстрой работе расследования и созданию возможностей следователям контролировать работу милиции как органа дознания;
- значительное отвлечение сотрудников на выполнение работ, не вытекающих из их функциональных обязанностей;
- назначение на руководящие должности неподготовленных лиц.

### ***Список литературы***

1. Власть Советов. – М.
2. Государственный Архив Российской Федерации.
3. Действующие распоряжения по милиции. – М., 1928.
4. Ломов В.С., Ломов А.В. Органы предварительного следствия советской России во второй половине 20-х гг. – Волгоград, 2010.

5. Милиция России: Документы и материалы. 1917–1999. Т. 1. 1917–1934 / Авт.-сост.: А.Я. Малыгин, Р.С. Мулукаев [и др.]. – Саратов: СЮИ МВД России, 2000.

6. Некрасов В.Ф., Борисова А.В., Детков М.Г., Кузьмин С.И., Малыгин А.Я., Мулукаев Р.С., Скрипилев А.Е., Титков В.И., Штутман С.М. Органы и войска МВД России. Краткий исторический очерк. – М.: Объединенная редакция МВД России, 1996.

7. Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства: Систематический сборник важнейших декретов. – М., 1942.

8. Центральный Государственный архив Санкт-Петербурга.