

**Упоров Иван Владимирович,**

доктор исторических наук, кандидат юридических наук, профессор кафедры конституционного и административного права ФГКОУ ВО «Краснодарский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации», г. Краснодар

[uporov@list.ru](mailto:uporov@list.ru)



### **Взаимодействие органов внутренних дел с партийными структурами и кадровая проблема милиции в СССР в послевоенные годы**

**Аннотация.** В статье рассматриваются два вопроса, связанные с деятельностью милиции в период после окончания Великой Отечественной войны в СССР (1945–1953 гг.). В первой части речь идет о взаимоотношениях между органами внутренних дел и партийными организациями на местах, которые подвергали первых критике за неудовлетворительное состояние борьбы с преступностью. Одной из важнейших причин этого была острая кадровая проблема, которая возникла в силу известных причин (военный фактор) и которой посвящена вторая часть статьи.

**Ключевые слова:** послевоенное время, борьба с преступностью, органы внутренних дел, милиция, партийные структуры, кадровая проблема, дисциплина.

**Раздел:** (03) философия; социология; политология; правоведение; науковедение.

Деятельность органов милиции советского государства в послевоенные годы осложнялась напряженными отношениями между органами правопорядка и партийно-советской номенклатурой. В сталинской системе карательные органы (НКВД-МВД, НКГБ-МГБ) обладали относительной самостоятельностью по отношению к властным органам на местах. Как отмечает И. В. Говоров, «партийные органы по своей линии утверждали в должности руководителей силовых структур, но кандидатуры представлял Центр, и утверждение представляло из себя чисто техническую процедуру. Хотя руководители силовых структур в регионах регулярно отчитывались о деятельности правоохранительных органов в партийно-советских инстанциях, последние не обладали действенными рычагами влияния на них. Безусловно, подобная ситуация не устраивала партийные инстанции районного и областного звена. Усилившаяся в годы войны региональная номенклатура в послевоенные годы предпринимала усилия по активизации своего влияния на правоохранительные органы на местах. Данная политика развивалась по двум направлениям. Во-первых, материальное стимулирование. В условиях послевоенной экономической разрухи от партийно-советских учреждений зависело снабжение правоохранительных органов продовольствием, жильем. Кроме того, высшие офицеры НКВД-МВД и НКГБ-МГБ на местах постепенно включались в систему льгот и привилегий и «срачивались» с местной номенклатурой. Во-вторых, партийно-государственное руководство областей и республик стремилось дискредитировать чересчур самостоятельных представителей силовых ведомств перед ЦК, добиться их смены. Главной аргументацией в этих случаях становились обвинения в плохой работе правоприменительной системы, в росте преступности. С другой стороны, многочисленные обращения граждан, информация от партийных комитетов низшего уровня, да и доклады различных структур (милиции, госбезопасности, прокуратуры) о работе друг друга убеждали секретарей обкомов и ЦК республик, что правоприменительные ведомства систематически завышают результаты своей работы,

затушевывают недостатки, то есть “обманивают” партийные органы. Эти противоречия привели к тому, что в 1940–1950-е гг. отношения между руководителями органов МВД и партийно-советского аппарата большинства областей и республик страны стали довольно напряженными» [1]. Следует заметить, что такого рода отношения до конца существования СССР так и не были преодолены.

Сложность указанных отношений показало, в частности, совещание руководителей региональных управлений МВД, прошедшее в Москве 27 февраля 1947 г., где, в частности, указывалось, что «партийно-государственные органы не оказывают милиции помощь в борьбе с преступностью. Начальник Управления МВД Горьковской области Владимиров указывал в своем выступлении, что многие руководители и ответственные работники мало знают о задачах милиции и зачастую необоснованно сваливают на милицию, полагая, что она во всем виновата» [2]. Секретари обкомов ВКП(б) Горьковской и Калужской областей непосредственно обращались в Центральный комитет ВКП(б) с требованием снять начальников УМВД этих регионов с должностей «за развал работы», хотя уровень преступности в этих областях не повышался, а снижался. Министр внутренних дел С. Н. Круглов, выступая перед подчиненными, призвал их в отношениях с партийно-советскими органами «отстаивать свою позицию, не принимать несправедливые обвинения, добиваться необходимой моральной, организационной, материальной и технической помощи со стороны местных органов» [3]. Однако властную элиту страны такие отношения вполне устраивали, поскольку это давало возможность держать региональную верхушку под контролем и получать от правоприменительных служб более объективную информацию об общественно-политическом и социально-экономическом положении на местах.

Несколько позже (март 1947 г.) на этой волне критики милиции со стороны парторганов и ввиду ухудшавшегося в целом положения с преступностью Управлением кадров ЦК ВКП(б) был подготовлен проект постановления ЦК «О недостатках в работе полторганов милиции», где предлагалось признать партийно-политическую работу в органах внутренних дел неудовлетворительной. Однако после обсуждения проекта с руководством МВД СССР дело решили не доводить до утверждения данного проекта [4]. Вероятно, было принято во внимание трудное положение с комплектованием личного состава милиции. И действительно, в послевоенное время эффективность деятельности милиции не была высокой ввиду потерь личного состава в военные годы, при этом численность потерь составила 159 100 человек [5]. На начало 1946 г. в системе МВД СССР по штату было предусмотрено около одного миллиона различных должностей. Но в послевоенный период в силу известных причин повсеместно ощущался большой недостаток в кадрах, и прежде всего это касалось рядового состава органов внутренних дел. Приведем данные по некоторым регионам. Так, в Псковской области некомплект кадров равнялся 43%; в Приморском крае некомплект составлял 53%. Еще больший некомплект наблюдался в Саратовской области, где он составлял 58%, а также в Эстонской ССР (некомплект 65%) и в Латвийской ССР – 67% [6, 7].

Ввиду указанного некомплекта наружные посты, которые должны были охраняться милицией, были закрыты только на 74%. В связи с этим в литературе отмечается, что «резко сократилась подготовка кадров для милиции в средних и высших специальных учебных заведениях МВД СССР» [8]. И только после того, как бывшие работники милиции стали возвращаться на свои места, кадровая ситуация стала улучшаться. Так, С. А. Федин применительно к Астраханской области отмечает следующее: «В 1950 г. в астраханской милиции служило 1203 человека, а в 1952 г. уже 1351 человек... из 575 офицеров имели высшее образование 40 человек, незаконченное высшее – 18, среднее – 144, незаконченное среднее – 212, низшее – 161 человек. Таким образом, из

общего числа офицеров имели низшее и семилетнее образование 65%» [9]. Подобное положение дел наблюдалось и других регионах советского государства.

При таком кадровом положении неудивительными были нарушения законности и дисциплины среди сотрудников милиции. Как видно из анализа архивных материалов, почти одна треть всех дисциплинарных нарушений была связана с злоупотреблением спиртными напитками, нередко было также самовольное оставление поста (9% от всех нарушений), а также неисполнение и плохое исполнение приказов вышестоящих начальников (7,4%) [10]. В этом контексте А. М. Васильев отмечает, что среди работников милиции наблюдались случаи взяточничества, недозволенных связей с преступной средой, незаконного возбуждения уголовных дел, нарушения процессуальных прав задержанных и обвиняемых, включая применение к ним пыток, причем это касалось прежде всего таких служб, как паспортные столы, камеры предварительного заключения, оперативные части уголовного розыска [11]. Схожая ситуация наблюдалась и в других регионах.

Сложившееся положение не могло не повлиять на эффективность деятельности милицеских структур. В этом смысле нужно заметить, что оценки правоохранительных органов (во всей их совокупности) в период сталинского правления в исторической литературе в целом больше негативные, чем положительные, хотя в некоторых работах отмечается, что одной из причин нарушений являлся вынужденный характер применяемых тогда чрезвычайных мер по борьбе с преступностью [12–14]. Ряд исследователей дают однозначно отрицательную оценку деятельности органов внутренних дел в послевоенный период. Так, Ю. Е. Аврутин пишет, что «советская милиция в целом никогда не была законопослушной организацией, с уважением относящейся к своим согражданам... советская идеология создала и внедрила в сознание многих людей лубочный портрет горячо любимой милиции» [15]. Более взвешенную, хотя также негативную оценку приводит А. М. Васильев, который, в частности, пишет следующее: «В рассматриваемый период (послевоенное время. – *Авт.*) органы внутренних дел далеко не всегда успешно справлялись с возложенными на них обязанностями. В центральные партийные и правительственные органы стало поступать много жалоб и заявлений, в которых население выражало беспокойство за состояние общественного порядка, особенно в крупных городах. Граждане указывали на многочисленные случаи карманных краж, хулиганских проявлений, уличных грабежей. В ходе проверки этих жалоб выяснялось, что о многих совершающихся преступлениях органы милиции абсолютно ничего не знали и не вели с ними борьбу» [16].

Приведем еще мнение указанного выше автора (С. А. Федин), который, в частности, отмечает, что «милицией допускались незаконные задержания граждан, незаконные обыски, допросы незаконными методами, незаконное применение оружия, нарушение сроков содержания в КПЗ и др. Нарушения законов происходили не только потому, что многие офицеры милиции и милиционеры не знали советских законов и не чувствовали ответственность за свою работу, но и из-за сознательного нарушения их из корыстных побуждений. Среди сотрудников милиции были распространены случаи пьянства, поборов, грубого обращения с населением» [17].

Однако, как нам представляется, оценки, основанные только на отмеченных негативных фактах, являются излишне категоричными. Есть и другие подходы. Так, Д. В. Зимин, исследовавший историю органов внутренних дел Пензенской области в 1945–1953 гг., указывает, что не может согласиться с суждениями, высказанными, в частности, отмеченным выше Ю. Е. Аврутиным. При этом акцент делается на то, что после окончания войны страну захлестнула преступность, что требовало принятия решительных мер со стороны советской власти, и такие меры принимались, но нехватка

профессиональных кадров приводила к нарушениям законности, при этом, однако, как подчеркивает Д. В. Зимин, велась безжалостная борьба с «оборотнями» в погонах [18].

В связи с такими разными подходами к оценке деятельности правоохранительных органов в разные периоды истории нашей страны возникает весьма дискуссионный вопрос вообще о критериях таких оценок. Так, И. Я. Шахназаров отмечает, что зачастую правоведы склонны преувеличивать позитивную роль нормативно-правовых актов, в то время как «анализ реалий жизни дает основание для иных выводов» [19].

Мы не планируем подробно останавливаться на данном аспекте, поскольку он имеет много достаточно тонких граней и нуждается в самостоятельном изучении. Отметим лишь, что в такого рода дискуссиях не учитывается то обстоятельство, что само издание правового акта (в нашем случае в сфере борьбы с преступностью) свидетельствует об определенном направлении государственной политики, и, более того, без издания правовых актов государственная политика не может проводиться в принципе. Поэтому отмеченное выше противопоставление правовых актов и «реалий жизни» представляется непродуктивным. Сопоставлять акты и практику – да, это необходимо, но не противопоставлять. Поэтому обобщенный упрек в преувеличении позитивной роли правовых актов, о чем пишет И. Я. Шахназаров, вряд ли справедлив, поскольку та же «позитивная роль» может иметь место только в случае, если акт действительно исполняется и это улучшает общественные отношения в той или иной сфере, и надо учитывать, что в разных сферах значимость правовых актов различна, то есть здесь категорические обобщения представляются неуместными.

В данном контексте отметим, что долгое время, в том числе в послевоенные годы, основным критерием оценки деятельности милиции де-факто остается статистика преступности. Этот критерий, по сути, сохраняется до сих пор, хотя многими (очевидно, большинством) специалистами он признается несовершенным. Однако более эффективного и понятного показателя пока нет. Например, в 1945–1947 гг. наблюдался рост преступности, а потом ее снижение, из чего, если пользоваться статистическим критерием, можно считать, что два послевоенных года милиция работала плохо, а потом стала работать хорошо. Но как в этом случае учесть указанный нами выше дефицит кадров в милиции? Как учесть голод, толкавший людей на хищения чужого имущества? Поэтому, очевидно, помимо статистических данных необходимы экспертные заключения. Мы более склонны согласиться с Д. В. Зиминим, который дает в целом положительную оценку деятельности милиции в послевоенное время [20]. Подобной позиции придерживается и С. М. Емелин [21]. Этому способствовала и работа по подбору, обучению (создание, в частности, высших школ милиции) и укреплению кадров милиции.

Особо подчеркнем, что такого рода оценки не отрицают имевшихся проблем и негативных характеристик послевоенной советской милиции, которые отмечались и в официальной печати того времени, даже когда положение с преступностью стало улучшаться [22], что говорит о достаточно критическом отношении к милиции, о чем, например, свидетельствует Директива МВД СССР (май 1948 г.), в которой, в частности, обращалось внимание на то, что «в связи с уменьшением преступности в стране некоторые органы МВД и милиции снизили требовательность к сотрудникам, непосредственно занимающимся борьбой с уголовными преступлениями» [23], и, соответственно, предписывалось устранить этот недостаток.

Следует еще добавить, что в послевоенное время в охране общественного порядка более активно стали участвовать граждане страны, что в общем-то было вынужденной мерой на фоне указанного кадрового дефицита. Но, с другой стороны, данная мера позволила создать в нашей стране основу для взаимодействия общества и силовых структур, чего не было в Российской империи и только намечалось в довоенное время.



Это исходило из высших партийных инстанций, откуда на места была направлена установка об укреплении связи органов внутренних дел с общественностью. В этой связи представляет интерес инструкция МВД СССР «Об организации и практическом использовании бригад содействия милиции», изданная в апреле 1946 г. (в печати использовалась аббревиатура «бригадмил»). В этой инструкции МВД СССР, в частности, указывалось: «Бригадмил создается в целях привлечения трудящихся к активному участию в работе органов милиции по борьбе с нарушениями общественного порядка и уголовной преступностью при всех городских, районных и линейных отделах (отделениях) милиции» [24]. В соответствии с этим нормативно-правовым актом общее руководство общественными структурами содействия милиции возлагалось на подразделения службы и боевой подготовки, а массово-политическую работу среди населения осуществляли политические органы при отделах внутренних дел. И уже в 1947 г. в Советском Союзе было почти четыре тысячи бригадмилейцев. Следует заметить, что такое внимание к бригадмилу во многом объяснялось также стремлением власти претворить в жизнь один из ленинских заветов: так, Ленин писал о том, что борьба с преступностью может быть результативной только при участии самих трудящихся в этом деле [25]. Из числа наиболее подготовленных общественников с учетом рекомендаций партийных и комсомольских организаций подготавливались внештатные сотрудники милиции; некоторые позже становились кадровыми работниками [26]. В дальнейшем, как известно, бригадмил трансформировался в ДНД, и мы полагаем, что это направление взаимодействия силовых структур и населения в настоящее время по-прежнему актуально для современного российского общества.

### Ссылки на источники

1. Говоров И. В. Государство и преступность в Советской России 1945–1953 гг. (на материалах Ленинграда и Ленинградской области): дис. ... д-ра ист. наук. – СПб., 2004. – С. 392–393.
2. Там же. – С. 393.
3. Там же.
4. Герман Р. Б. Организационно-правовые основы деятельности российской милиции по охране общественного порядка в борьбе с преступностью в годы Великой Отечественной войны и послевоенный период, 1941–1960 гг.: дис. ... канд. юрид. наук. – Ростов н/Д., 1999. – С. 117.
5. Щит и меч (еженедельное издание МВД России). – 1994. – № 10. – С. 11.
6. Герман Р. Б. Указ. соч. – С. 110.
7. История советской милиции: в 2 т. / под ред. Н. А. Щелокова. – М., 1977. – Т. 2. – С. 126.
8. Федин С. А. Деятельность милиции по борьбе с преступностью и охране общественного порядка в 1945–1953 гг. (на материалах нижнего Поволжья): дис. ... канд. ист. наук. – Астрахань, 2007. – С. 52.
9. Там же. – С. 53.
10. ГАРФ. – Ф. 9415. – Оп. 3. – Д. 384. – Л. 5–6.
11. Васильев А. М. Охрана общественного порядка в СССР в послевоенный период (1945–1953 гг.): дис. ... д-ра ист. наук. – М., 2009. – С. 18.
12. Кудрявцев В., Трусков А. Политическая юстиция в СССР. – М., 2000. – 365 с.
13. Жуковский В. С. Лубянская империя НКВД, 1923–1939. – М.: Вече, 2001. – 352 с.
14. Полянский А. И. История «железного» наркома. – М.: Вече, 2003. – 414 с.
15. Аврутин Ю. Е. Полиция и милиция в механизме обеспечения государственной власти в России. – СПб.: ЮЦ Пресс, 2003. – С. 277.
16. Васильев А. М. Указ. соч. – С. 73.
17. Федин С. А. Указ. соч. – С. 54.
18. Зимин Д. В. Борьба с преступностью и охрана общественного порядка как основные направления деятельности милиции Пензенской области в послевоенные годы: 1945–1953 гг.: автореф. дис. ... канд. ист. наук. – Пенза, 2004. – С. 14.
19. Шахназаров И. Я. На страже закона и порядка. Страницы истории пензенской милиции. – Пенза, 2003. – С. 54.
20. Зимин Д. В. Указ. соч. – С. 14.
21. Емелин С. М. Органы внутренних дел в 1939–1953 годы: эволюция статуса, правовых основ, организации и деятельности (по материалам Южного Урала): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2010. – С. 38.
22. Социалистическая законность. – 1948. – № 6. – С. 41–42.

23. Органы и войска МВД России. Краткий исторический очерк / ред. кол.: В. И. Воронцов и др. – М., 1996. – С. 270–271.
24. Там же. – С. 134.
25. Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 35. – С. 200.
26. Беда А. М. Партийно-политическая работа с кадрами милиции г. Москвы (1945–1960 гг.): дис. ... канд. ист. наук. – М., 1990. – С. 88.

**Ivan Uporov,**

*Doctor of History, Candidate of Law, Professor, Constitutional and Administrative Law Chair, Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Krasnodar*

[uporov@list.ru](mailto:uporov@list.ru)

### **Interaction of internal affairs bodies with party structures and the personnel problem of militia in the USSR in the postwar years**

**Abstract.** The article discusses two interconnected issues related to the activities of the militia in the period after the end of the Great Patriotic War in the USSR (1945–1953). The first part deals with the relationship between the internal affairs bodies and local party organizations that criticized militia for unsatisfactory fight against crime. One of the most important explanations for this situation was an acute personnel problem that had developed due to well-known reasons (the war factor). The second part of the article is devoted to this problem.

**Key words:** post-war time, fight against crime, internal affairs bodies, militia, party structures, personnel problem, discipline.

### **References**

1. Govorov, I. V. (2004). *Gosudarstvo i prestupnost' v Sovetskoj Rossii 1945–1953 gg. (na materialah Leningrada i Leningradskoj oblasti): dis. ... d-ra ist. nauk*, St. Petersburg, pp. 392–393 (in Russian).
2. Ibid., p. 393.
3. Ibid.
4. German, R. B. (1999). *Organizacionno-pravovye osnovy dejatel'nosti rossijskoj milicii po ohrane obshhestvennogo porjadka v bor'be s prestupnost'ju v gody Velikoj Otechestvennoj vojny i po-slevoennyj period, 1941–1960 gg.: dis. ... kand. jurid. nauk*, Rostov n/D., p. 117 (in Russian).
5. (1994). *Shhit i mech (ezhenedel'noe izdanie MVD Rossii)*, № 10, p. 11 (in Russian).
6. German, R. B. (1999). Op. cit., p. 110.
7. Shhelokov, N. A. (ed.) (1977). *Istorija sovetskoj milicii: v 2 t.*, Moscow, t. 2, p. 126 (in Russian).
8. Fedin, S. A. (2007). *Dejatel'nost' milicii po bor'be s prestupnost'ju i ohrane obshhestvennogo porjadka v 1945–1953 gg. (na materialah nizhnego Povolzh'ja): dis. ... kand. ist. nauk*, Astrahan', p. 52 (in Russian).
9. Ibid., p. 53.
10. GARF, f. 9415, op. 3, d. 384, l. 5–6 (in Russian).
11. Vasil'ev, A. M. (2009). *Ohrana obshhestvennogo porjadka v SSSR v poslevoennyj period (1945–1953 gg.): dis. ... d-ra ist. nauk*, Moscow, p. 18 (in Russian).
12. Kudrjavcev, V. & Trusov, A. (2000). *Politicheskaja justicija v SSSR*, Moscow, 365 p. (in Russian).
13. Zhukovskij, V. S. (2001). *Lubjanskaja imperija NKVD, 1923–1939*, Veche, Moscow, 352 p. (in Russian).
14. Poljanskij, A. I. (2003). *Istorija "zheleznogo" narkoma*, Veche, Moscow, 414 p. (in Russian).
15. Avrutin, Ju. E. (2003). *Policija i milicija v mehanizme obespechenija gosudarstvennoj vlasti v Rossii*, JuC Press, St. Petersburg, p. 277 (in Russian).
16. Vasil'ev, A. M. (2009). Op. cit., p. 73.
17. Fedin, S. A. (2007). Op. cit., p. 54.
18. Zimin, D. V. (2004). *Bor'ba s prestupnost'ju i ohrana obshhestvennogo porjadka kak osnovnye napravlenija dejatel'nosti milicii Penzenskoj oblasti v poslevoennye gody: 1945–1953 gg.: avtoref. dis. ... kand. ist. nauk*, Penza, p. 14 (in Russian).
19. Shahnazarov, I. Ja. (2003). *Na strazhe zakona i porjadka. Stranicy istorii penzenskoj milicii*, Penza, p. 54.
20. Zimin, D. V. (2004). Op. cit., p. 14.
21. Emelin, S. M. (2010). *Organy vnutrennih del v 1939–1953 gody: jevoljucija statusa, pravovyh osnov, organizacii i dejatel'nosti (po materialam Juzhnogo Urala): avtoref. dis. ... d-ra jurid. nauk*, Moscow, p. 38.
22. (1948). *Socialisticheskaja zakonnost'*, № 6, pp. 41–42 (in Russian).
23. Voroncov, V. I. et al. (ed.) (1996). *Organy i vojska MVD Rossii. Kratkij istoricheskij ocherk*, Moscow, pp. 270–271 (in Russian).
24. Ibid., p. 134.
25. Lenin, V. I. *Poln. sobr. soch. T. 35*, p. 200 (in Russian).
26. Беда, А. М. (1990). *Partijno-politicheskaja rabota s kadrami milicii g. Moskvy (1945–1960 gg.): dis. ... kand. ist. nauk*, Moscow, p. 88 (in Russian).

**Рекомендовано к публикации:**

Некрасовой Г. Н., доктором педагогических наук,  
 членом редакционной коллегии журнала «Концепт»



[www.e-koncept.ru](http://www.e-koncept.ru)

Поступила в редакцию <i>Received</i>	12.06.18	Получена положительная рецензия <i>Received a positive review</i>	30.06.18
Принята к публикации <i>Accepted for publication</i>	30.06.18	Опубликована <i>Published</i>	31.10.18

**Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0)**

© Концепт, научно-методический электронный журнал, 2018

© Упоров И. В., 2018