

тельной деятельности в некоторых странах, в том числе и в России. На первых порах контрразведывательные мероприятия проводились самыми разнообразными ведомствами.

В русской армии контрразведывательное («разведочное» по терминологии того времени) отделение впервые появилось в 1903 г. при Главном штабе. Руководил им специально командированный жандармский офицер. Ему были вверены старший наблюдательный агент, шесть агентов наружного наблюдения, агент-посыльный, два агента, «работающих по установкам взятых под наблюдение», девять агентов внутреннего наблюдения и два почтальона. Разведочное отделение пресекало активизировавшуюся деятельность японских дипломатов и военных атташе. Успехи его были скромными, но действовало оно гораздо эффективнее аналогичных служб, созданных только с участием военных (например, такую же структуру, занятую противодействием японскому шпионажу, создали и на флоте). Малый успех объясняется отсутствием опыта контрразведывательной работы и новизной дела [6, т. 1, с. 60].

Начавшаяся в 1904 г. русско-японская война показала, что систему разведывательных органов нужно менять. Функции разведки и контрразведки не были сосредоточены в едином центре и делились между разведотделением Главного штаба, разведывательными структурами армий, корпусов и отдельных отрядов на театре военных действий, полевыми полускадронами жандармов, осуществлявших общий жандармско-полицейский надзор, и Департаментом полиции, занимавшимся разведкой и контрразведкой как в тылу своих армий, так и за границей. Такое разнообразие было одной из причин неудовлетворительного состояния этих служб. Второй причиной, по утверждению военных, являлось очень малое количество жандармов и отсутствие опытных сыскных агентов [7, с. 226].

После войны органы контрразведки в армии были ликвидированы. Их функции частично перешли к 5-му (разведывательному) делопроизводству Военного министерства. Однако здесь в основном скапливалась и обрабатывалась информация разведывательного, а не контрразведывательного характера. Основную нагрузку в этой области принял на себя Департамент полиции. Единая система контрразведки в стране отсутствовала, поэтому каждое заинтересованное ведомство само искало способы противодействия [3, т. 2, с. 49].

На момент начала первой русской революции жандармские офицеры, работая на местах, не занимали высоких должностей в структуре Департамента полиции, за исключением небольшого периода, когда Особым отделом руководил С.В. Зубатов. В период революции 1905–1907 гг. стало ясно, что для руководства политическим сыском требуются люди, имевшие опыт оперативной работы. Именно с этого времени на

должности, связанные с руководством политическим сыском, стали назначать жандармских офицеров, что дало возможность более эффективно противостоять антиправительственным выступлениям [1, с. 87].

Таким образом, в начальный период своего существования Департамент полиции, призванный заменить исчерпавшие свои возможности Третье отделение, постепенно повышал эффективность своей работы, применяя новые или ранее мало использовавшиеся формы контроля за обществом и противодействию революционному движению. Однако политическая полиция не смогла предотвратить нарастание революционного движения в начале XX в.

1. Перегудова З.И. Политический сыск России (1880–1917 гг.) / З.И. Перегудова. – М. : РОССПЭН, 2000. – 432 с.
2. Брачев В.С. Заграничная агентура Департамента полиции (1883–1917) / С.В. Брачев. – СПб. : Стомма, 2001. – 186 с.
3. Алексеев М. Военная разведка России от Рюрика до Николая II / М. Алексеев. В 2 т. – М. : Издательский дом «Русская разведка» ; ИИА «Евразия», 1998. – Т. 1. – 608 с. ; Т. 2. – 432 с.
4. Чернышевский, Д.В. Карательная политика царизма в 1881–1894 гг. Истоки, характер, результаты : автореф. дис. ... канд. ист. наук : 07.00.02. / Саратов. гос. ун-т. – Саратов, 1992. – 21 с.
5. Шинджикашвили, Д.И. Сыскная полиция царской России в период империализма / Д.И. Шинджикашвили. – Омск : Науч.-исслед. и ред.-издат. группа, 1973. – 67 с.
6. История сыска в России / авт.-сост. Кошель П.А. : в 2 т. – Минск : Фирма «Литература», 1996. – Т. 1. – 639 с. ; т. 2. – 655 с.
7. Русская разведка и контрразведка в войне 1904–1905 гг. Документы. / сост. И.В. Деревянко. // Тайны русско-японской войны. – М. : Прогресс-академия, 1993. – С. 124–327.

УДК 351.74(09)

*В.А. Данилов*

### **МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ ПОДЗАКОННЫХ АКТОВ НКВД/МВД СССР В СФЕРЕ БОРЬБЫ С ДЕТСКОЙ БЕЗНАДЗОРНОСТЬЮ И БЕСПРИЗОРНОСТЬЮ В СЕРЕДИНЕ XX в.**

Многообразные обязанности по предупреждению, борьбе и ликвидации правонарушений среди несовершеннолетних, предотвращению детской безнадзорности и беспризорности возлагались в той или иной степени интенсивности на органы внутренних дел в течение всей истории их существования. С точки зрения успешности реализации поставленных государством задач, в рассматриваемой сфере определенный научный интерес представляет исследование методологических основ,

на которых базировались разработка и принятие конкретных управленческих решений в виде подзаконных нормативных ведомственных актов НКВД/МВД. Это прежде всего относится к ведомственным подзаконным правовым актам.

Принято считать, что подзаконный акт – это правовой акт компетентного органа государственной власти (в данном случае НКВД/МВД), имеющий более низкую юридическую силу, чем закон, но непременно основанный на законе и не противоречащий ему. Как известно, подзаконные правовые акты НКВД/МВД обладали специфическими особенностями – они носили как общий, так и ведомственный характер, то есть в ряде случаев имели общегосударственную юридическую силу, приоритет в общей иерархической системе органов государства, а их компетенция выходила за пределы ведомства (НКВД) и регулировала не только отношения, складывавшиеся внутри ведомства. Нормативные акты НКВД/МВД во многих случаях, как показывает практика, распространяли свое действие и на не подчиненные ему объекты управления и лица. В частности, это касалось детских учреждений Наркомата просвещения – детских домов.

Так, исходя из того, что методология – это система принципов и способов организации и построения теоретической и практической деятельности людей и органов, значительный интерес представляют понятие и методологические основы разработки подзаконных актов данного правоохранительного ведомства в 1930-50-х гг., наиболее насыщенных событиями, связанными с правовым регулированием деятельности советской (в том числе и белорусской) милиции по борьбе с детской беспризорностью, безнадзорностью и преступностью. К подзаконным актам ведомства относились приказы наркомов/министров, директивы, инструкции, распоряжения и другие акты союзного и республиканского наркомата/министерства внутренних дел. Анализ документов позволил выявить, что методологической базой для разработки ведомственных актов НКВД/МВД в указанный период послужили решения КПСС и законодательство СССР и БССР, теории, концепции, принципиальные подходы, разработанные видными советскими педагогами и психологами, а также практический опыт, накопленный сотрудниками ведомства в 1920 – начале 1930-х гг.

Важное место в методологической основе ведомственного нормотворчества органов НКВД/МВД в сфере работы с беспризорными и безнадзорными детьми и несовершеннолетними правонарушителями занимали законодательные акты СССР. Дело в том, что во исполнение каждого решения партии и правительства, касающегося борьбы с детской безнадзорностью, беспризорностью и преступностью, НКВД/МВД

выпускал свой ведомственный подзаконный акт – приказ наркома, директиву, распоряжение, инструкцию и др.

Массовая безнадзорность и беспризорность детей и подростков, достигавшая по отдельным подсчетам 7 миллионов человек, была одним из многих тяжелых последствий последних лет господства царизма, Первой мировой войны, революционных событий и гражданской войны. Только огромным напряжением сил и средств государство покончило с этим опасным социальным явлением к началу 1930-х гг.

Новый этап борьбы с валом безнадзорности и правонарушений среди несовершеннолетних наступил во второй половине 30-х гг. Не останавливаясь подробно на причинах возобновления этого опасного социального явления, приведем мнение видного советского педагога и ученого А.С. Макаренко, который отмечал, что «беспризорные 1921–1924 гг. уже давно исчезли... Наш теперешний беспризорный – это не продукт классового распада... это прежде всего ребенок, потерявший семью. Причин этому много: более свободная форма семьи, отсутствие принудительного сожительства, более напряженное движение человека в обществе, большая загруженность отца и матери работой, отход женщины от семейной ограниченности, материальные и прочие формы противоречий».

Для ликвидации этого социального феномена страна вынуждена была мобилизовать значительные силы и средства с привлечением сотрудников силовых ведомств (НКВД, НКГБ) и осуществить значительную законодательную работу. 7 апреля 1935 г. вышло постановление ЦИК и Совнаркома СССР «О мерах борьбы с преступностью среди несовершеннолетних», где предусматривалось усиление уголовной репрессии к несовершеннолетним с 12-летнего возраста, виновным в совершении краж, причинении насилия, телесных повреждений, увечий, в убийстве или в попытках к убийству, а также к лицам, уличенным в привлечении несовершеннолетних к преступной деятельности, к занятию спекуляцией, проституцией, нищенством и т. п. Вскоре появились приказы наркома внутренних дел СССР (и соответственно руководителей НКВД союзных республик) № 071 от 7 июня 1935 г. «Об организации работы по ликвидации детской безнадзорности и беспризорности» и № 174 от 9 июня 1935 г. «О порядке применения постановления ЦИК и СНК СССР от 7/VI 1935 г. «О мерах борьбы с преступностью несовершеннолетних». Решением ЦК ВКП(б) и СНК СССР от 31 мая 1935 г. в НКВД был организован отдел трудовых колоний с задачей создания сети учреждений для несовершеннолетних беспризорных и правонарушителей – приемников-распределителей, изоляторов и трудовых колоний. Перед сотрудниками НКВД была поставлена задача перевоспитания безнадзорных детей и подростков путем орга-

низации и проведения с ними культурно-просветительной и производственной работы с последующим направлением для труда в промышленности и сельском хозяйстве. Решением ЦК ВКП(б) и СНК СССР от 31 мая 1935 г. в системе НКВД были также организованы приемники-распределители, которые осуществляли изъятия беспризорных и безнадзорных детей с улиц, содержали детей в течение одного месяца, а после установления личности и персональных данных давали им дальнейшее направление для труда. Кроме этого, в системе ГУЛАГа НКВД были организованы трудовых колоний для несовершеннолетних. Учитывая, что основной задачей являлось перевоспитание детей и привитие им трудовых навыков, то в трудовых колониях были созданы семейные средние школы и производственные мощности, где воспитанники в возрасте до 16 лет работали на производстве по 4 часа в день. Для развития детского самоуправления были организованы пионерские отряды и комсомольские организации, большинство колонистов были заняты в кружках спортивных и самодеятельности. Спустя пять лет после появления постановления ЦК ВКП(б) и СНК СССР о ликвидации детской беспризорности и безнадзорности количество беспризорных детей, как отмечалось в письме от 28 февраля 1940 г. наркома внутренних дел СССР Л.П. Берия и прокурора СССР М. Панкратьева руководству страны, значительно сократилось. Постановление ЦИК и СНК СССР от 7 апреля 1935 г. «О мерах борьбы с преступностью среди несовершеннолетних» действовало 24 года и было отменено только в 1959 г.

Великая Отечественная война и связанные с ней бедствия вызвали небывалый всплеск детского сиротства, безнадзорности и преступности: только по Белоруссии в четвертом квартале 1944 г. сотрудники НКВД зафиксировали 47 926 безнадзорных и беспризорных несовершеннолетних. В 1942–1943 гг. появился целый ряд союзных и республиканских нормативных правовых актов, определявших государственную стратегию помощи детям, работы органов власти в целом (прежде всего милиции) по социальной адаптации и последующему устройству обездоленных войной. Впервые в военное время задачи органам НКВД в данном направлении были поставлены постановлением СНК СССР № 75 от 23 января 1942 г. «Об устройстве детей, оставшихся без родителей». На НКВД возлагались выявление, учет, изъятие с улиц беспризорных детей в возрасте до 17 лет и размещение их в приемники-распределители, возвращение родителям или устройство в детские дома, на патронаж, работу, учебу в ремесленные училища и школы ФЗО.

Особое место в определении комплекса организационно-правовых мероприятий по ликвидации детской безнадзорности и беспризорности занимают постановления СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 15 июня 1943 г. «Об усилении мер борьбы с детской беспризорностью и безнадзорно-

стью», от 21 августа 1943 г. «О неотложных мерах по восстановлению хозяйства в районах, освобожденных от немецкой оккупации», постановление СНК СССР от 26 июня 1943 г. «О трудовом устройстве подростков старше 14 лет – воспитанников детских домов, трудовых колоний НКВД и детей, оставшихся без родителей», Указ ПВС СССР от 8 сентября 1943 г. «Об усыновлении» и др. Постановление от 15 июня 1943 г. определило организационно-правовое оформление специальных органов милиции по работе с безнадзорными и беспризорными детьми. Приказом НКВД СССР № 0246 от 21 июня 1943 г. был создан Отдел наркомата по борьбе с детской безнадзорностью и беспризорностью. В республиках и областях создавались отделы и отделения. Деятельность отдела НКВД Белоруссии по борьбе с детской безнадзорностью и беспризорностью развернулась с 28 октября 1943 г., когда начали восстанавливаться территориальные органы милиции республики. В приведенном постановлении определялись общие направления работы отделов. Конкретно они регламентировались ведомственными нормативными актами союзного и республиканского наркоматов. Это приказ НКВД СССР № 001359 от 5 августа 1943 г., утвердивший Инструкцию о борьбе с детской преступностью и хулиганством и приказ МВД СССР № 0121 от 23 сентября 1948 г., утвердивший Положение об отделе по борьбе с детской безнадзорностью и беспризорностью. В инструкции предусматривалось всеми средствами предотвращать преступность среди несовершеннолетних, сотрудникам милиции приказывалось проводить мероприятия по предупреждению и ликвидации детской преступности, безнадзорности и беспризорности, анализировать состояние преступности среди несовершеннолетних в регионе, выяснять ее причины и в сотрудничестве со всеми службами НКВД и органами власти принимать меры к ее устранению.

На формирование правильной методологической основы подзаконных актов НКВД/МВД в сфере борьбы с детской преступностью, безнадзорностью и беспризорностью огромное влияние оказали теоретические концепции и взгляды целой плеяды талантливых советских педагогов и психологов. Несмотря на исторически короткие сроки, в 1920-30-х гг. советская педагогическая наука накопила солидные и, главное, базирующиеся на практической основе и успешно проверенные на опыте теоретические наработки. Они послужили основой для практической деятельности органов охраны правопорядка в работе с безнадзорными и беспризорными детьми и подростками. Ценный опыт воспитательной работы с трудными подростками и организации детского коллектива отображен в работах педагогов-новаторов Л.С. Выготского, А.С. Макаренко, В.Н. Сороки-Росинского, С.Т. Шацкого и других.

Огромный вклад в разработку идей нравственного воспитания ребенка внес в свое время видный теоретик педагогики русский ученый К.Д. Ушинский, веривший в творческие силы человека, его способность к нравственному, физическому и физическому совершенствованию. Ученый считал, что гуманное, уважительное отношение к личности ребенка составляет основу процесса воспитания, цель которого – патриотизм и чувство долга перед Родиной. Его труды послужили фундаментом для деятельности советских педагогов по исправлению «трудных» подростков.

В многочисленных трудах выдающегося русского и советского педагога и философа С.Т. Шацкого всесторонне разработаны идея социальной педагогики, проблемы самоуправления подростков. Особо внимательно С.Т. Шацкий относился к детскому самоуправлению как важному инструменту саморегулирования жизнедеятельности детей. Ученый утверждал, что главной задачей школы является приобщение подростка к мировым культурным достижениям, формирование человека, способного самосовершенствоваться, рационально заниматься всеми видами деятельности – трудовой, умственной и эстетической. Основавший еще в 1911 г. детскую колонию, С.Т. Шацкий разработал и реализовал идею педагогики сотрудничества, самообслуживающего труда, глубокого коллективизма и товарищества в детском коллективе. Эти выводы и идеи по сей день служат основой организации режима в исправительно-воспитательных учреждениях для несовершеннолетних.

Идеи и методические указания выдающегося советского психолога и педагога П.П. Блонского были в значительной степени реализованы в воспитательной деятельности (следовательно, и в приказах, директивах, указаниях и др.) органов внутренних дел. Ученый теоретически и методически обосновал соединение в воспитательном процессе двух факторов – обучения и производительного труда, отстраивая связь школы с жизнью, трудовым и политическим воспитанием, изучал проблемы возрастных особенностей умственного развития детей.

Стройную теорию психического развития ребенка создал Д.Б. Эльконин. По его мнению, ребенок с самого момента рождения является социальным существом и все виды его деятельности общественны: формирование детской психики происходит во взаимодействии ребенка не с окружающими предметами, а с элементами общества: предметами и взрослыми как членами общества.

Разумеется, огромен вклад в методику педагогической деятельности и воспитательного процесса и в целом, и применительно к учреждениям пенитенциарного характера выдающегося советского теоретика и практика, кадрового сотрудника НКВД А.С. Макаренко. Макаренко выступал против использования элементов тюремного режима и за усиление

производственного уклона, общеобразовательных методов; в отношениях с воспитанниками Макаренко исповедовал принцип «как можно больше требований к человеку и как можно больше уважения к нему».

Уже к началу 1930-х гг. сотрудники НКВД (а ранее – ВЧК и ОГПУ) накопили значительный практический опыт работы по преодолению массовой детской и подростковой преступности, беспризорности и безнадзорности. Одним из ярких достижений педагогики 20-х годов стала успешная деятельность Болшевской коммуны, трудовой колонии для беспризорников имени М. Горького, коммуны имени Ф. Дзержинского, детского дома при Кубанском отделении ГПУ, школы-коммуны – «Городка имени Октябрьской революции» С.М. Ривеса и Н.М. Шульмана в Одессе и др. К 1925 г. в стране действовало свыше 420 трудовых коммун.

Фактически ведомственное правотворчество, опираясь на полноценную и подтвержденную практикой методологическую базу, формировало и конкретизировало правовые основы работы сотрудников органов внутренних дел с беспризорными и безнадзорными детьми и несовершеннолетними правонарушителями.

УДК 94(47).08

*А.С. Жмуровский*

### **РОЛЬ МВД В УКРЕПЛЕНИИ ПОЛИЦЕЙСКИХ ОРГАНОВ В ЗАПАДНЫХ ГУБЕРНИЯХ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ (начало XIX в.)**

Основываясь на принципе разграничения отраслей управления, молодой российский император Александр I Манифестом от 8 сентября 1802 г., объявил о создании в стране восьми самостоятельных министерств.

На белорусских землях, присоединенных к России, в конце XVIII – начале XIX в., вместо воеводств были созданы губернии. К 1802 г. это были Витебская, Виленская, Гродненская, Минская и Могилевская губернии [1, с. 201]. Именно МВД стало руководить работой губернаторов, которые в свою очередь являлись начальниками губерний и возглавляли работу губернских административных учреждений, в том числе и полиции. Указ об этом был подписан Александром I в мае 1801 г., однако централизованная система общей полиции пока не была создана. Входящий в состав министерства Департамент внутренних дел не обладал по отношению к губернаторам распорядительными функциями,