

В.В. Кинк отмечает, что, несмотря на провозглашение советскими идеологами совершенно новых принципов построения и функционирования социалистического государства, рабочая милиция, созданная 10 ноября 1917 г. постановлением Народного комиссариата внутренних дел (НКВД), фактически явилась правопреемницей народной милиции Временного правительства, функциональные обязанности которой явно выходили за рамки правоохранительной деятельности в современном понимании.

П.А. Черкашин подчеркивает, что созданный Наркомат внутренних дел должен был стать основным механизмом контроля за организацией, деятельностью и исполнением постановлений и распоряжений власти в области экономической и административной политики.

Пройдя довольно короткий путь эволюции с 10 ноября 1917 г. от фактически добровольного милицейского формирования без организационно-штатной структуры до органа с постоянным штатом, исполняющим специальные функции с 10 мая 1918 г., милиция становится постоянным органом государственной власти.

В.А. Лысенко, Н.А. Рязанова и С.Е. Вородюхин отмечают, что милиция с данного времени начинает на постоянной основе и профессиональном уровне осуществлять возложенные на нее многочисленные обязанности. Указанные авторы установили, что рабоче-крестьянская милиция представляла собой вооруженный исполнительный орган Советской власти, основная направленность деятельности которой лежала в следующих основных областях: предупреждения и пресечения нарушений порядка; наблюдения за исполнением всеми гражданами актов центральной рабоче-крестьянской власти по учету, распределению и соблюдению твердых цен на различные товары; составления актов и протоколов о нарушении порядка, преступлениях и происшествиях; наблюдения за исполнением санитарных правил и мероприятий; принятия мер к охране безопасности и порядка во время пожаров, наводнений и других бедствий; административного надзора за торговлей; борьбы со спекуляцией, самогоноварением, бандитизмом, воровством, хищением народного достояния. Указанный перечень деятельности милиции не был исчерпывающим. Органы правопорядка привлекались в том числе и к реализации налоговой функции государства.

Так, например, А.А. Масленникова установила, что практически все государственные органы занимались сбором налогов (Наркомфин, Наркомтруд, Наркомпрод, НКВД), т. е. в первые годы советской власти в налоговые правоотношения был вовлечен широкий круг субъектов со стороны государства. Это было обусловлено весьма острой и актуальной проблемой поиска источников финансирования государственных

расходов и администрирования их доходной части, что свидетельствовало о значимости налоговых поступлений для реализации функций и задач государства. В этой связи вменение обязанности исполнения фискальной функции такому правоохранительному органу, как НКВД представляло собой вынужденную меру Советского государства в период его становления, формирования социально-экономической и фискальной политики.

Налоговой политике первых лет советской власти, как отмечает А.А. Масленникова, были характерны такие черты, как: множественность платежей, насильственные методы взимания, повсеместное несанкционированное обложение, широкое использование революционного (социалистического) правосознания в качестве источника налогового права, натурализация налогов, грубое нарушение прав и свобод человека, сбор налогов нефинансовыми органами. Отличительной чертой проводимой фискальной политики был расцвет «околоналоговых» режимов: трудовой и гужевой повинности, контрибуций и реквизиций, повсеместного распространения самочинных налогов. Данные изъятия проходили под налоговыми лозунгами, но к налогам, в обычном их понимании, отношения не имели и часто предполагали насильственные формы изъятия, что также подчеркивает важность деятельности НКВД для государства как вооруженного исполнительного органа, наделенного фискальной функцией.

Таким образом, несмотря на то что налоги на официальном уровне отрицались и считались пережитком буржуазного уклада экономики, с момента создания Советского государства они стали одним из важнейших инструментов преобразования не только экономики и государственных институтов, но и изменения структуры общества, а возложение Советским государством на НКВД обязанности по сбору налоговых платежей являлось временной вынужденной мерой, свидетельствующей о чрезвычайной важности фискальных платежей и необходимости их изъятия, в том числе и силовыми методами.

УДК 351.74 (09) (476)

В.А. Данилов

СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РЕОРГАНИЗАЦИИ МВД СССР В 60-е гг. XX в.

В тезисах доклада представлена попытка краткого анализа, с современных позиций исторического знания, социальных предпосылок и правовых основ реорганизации Министерства внутренних дел (МВД)

СССР (соответственно и БССР) в начале 60-х гг. XX в. и последствий данных манипуляций для последующей деятельности советской милиции по охране правопорядка и борьбе с преступностью. Начнем с того, что проблемы неоднократных реорганизаций ведомства в предшествовавшие годы по настоящее время представляют научный интерес для ряда исследователей (подробнее см. работы Р.С. Мулукаева, А.Я. Малыгина, В.А. Ананича, В.А. Данилова, С.Ф. Лапановича и др.). Причина этого интереса очевидна – МВД играет очень важную роль в жизни государства и безопасности граждан в современных условиях и любые его реформации, обычно вызванные серьезными причинами, влекут самые значительные последствия для страны и населения. Даже только изменения наименования (например в 1946 г.) несли для ведомства значительную смысловую и содержательную нагрузку. Очередная попытка осмысления данного ведомственного феномена связана как с появлением новых фактов для научного анализа происходившего с ведомством в 60-е гг. XX в., так и с модернизацией исторического знания политической реальности исследуемого периода. На наш взгляд, в комплексе отдельные факторы, способствовавшие реорганизации ведомства, не нашли достаточно полного упоминания и анализа в научной литературе.

В 1950-е гг. в СССР происходит глубокая модернизация основных институтов государственного аппарата, что было связано с несколькими факторами – отказом от государственной модели «осажденного лагеря» периода 1930-х гг. и попыткой моделирования адекватного ответа на существенно изменившиеся реалии и вызовы 1950-х гг. как в стране, так и в мире. Она в полной мере коснулась и силовых ведомств. Насколько это было оправданно и каковы были последствия данных реорганизаций и является предметом исследования в нашей статье.

На наш взгляд, логично разделить первопричины ведомственных реорганизаций на несколько факторов как объективного, так и субъективного характера. Причина первая – экономическая. Она заключалась в финансовом кризисе, постигшем страну в конце 1950-х – начале 1960-х гг. по ряду причин внешнего и внутреннего характера. СССР активно участвовал в затратных событиях на мировой арене – в гонке вооружений и реализации комплекса мер «холодной войны», многомиллиардной поддержке «социалистического лагеря» по всему миру, что отвлекало гигантские ресурсы. Внутри страны низкая покупательная способность населения и перерасход фондов зарплаты привели к латентному финансовому кризису. Непродуманная политика освоения «целинных и залежных земель», отвлекшая в 1954–1961 гг. до 20 % объема капиталовложений СССР во все сельское хозяйство страны, также способствовала нарастанию проблем в экономике. Из способов

преодоления проблем были избраны наиболее простые – радикальные сокращения госаппарата, что вылилось в многочисленные сокращения не только личного состава вооруженных сил, но и МВД. Как известно, в 1955–1958 гг., и позднее, в 1960-х гг. из рядов Советской Армии было в совокупности уволено, часто довольно болезненно для командного состава (без выслуги лет и пенсии), не менее 3,5 млн человек личного состава – солдат и офицеров.

С середины 1950-х гг. начало проводиться сокращение штатов органов внутренних дел. Только в 1956 г. в центральном аппарате МВД СССР было сокращено 1 300 штатных единиц, а на местах – 12 400 сотрудников, что позволило сэкономить 796 млн р. в год. На основании постановления Совета Министров СССР от 17 января 1958 г. были сокращены ассигнования на ведомство еще на 318,8 млн р. Было намечено 10 тыс. должностей начсостава перевести в категорию рабочих и служащих (что влекло экономию примерно 15 млн р. в целом по стране). Во исполнение постановления Правительства СССР от 10 октября 1958 г. штатная численность милиции сокращалась еще на 25 тыс. единиц, что позволило только до конца 1958 г. сэкономить 215,7 млн р. Через две недели было принято решение о сокращении штатов центрального аппарата еще на 1 300 человек.

Не менее важный фактор реорганизаций – социальный. Активность советской общественности в делах управления государством, в частности, в охране общественного порядка была значительной по масштабам. К причинам такого явления, на наш взгляд, можно отнести повышение уровня сознательности масс, определенное улучшение материального положения людей, в том числе и подвижки в строительстве жилья (пресловутые «Черемушки» росли по всей стране), принятая на XXII съезде партии Программа КПСС обещала построение в обозримом будущем коммунизма (т. е. появился реальный социальный облик общества, где нет места противоправным деяниям) и ряд других факторов. Это вылилось в повсеместное создание активно действовавших товарищеских судов, общественных советов при райисполкомах, в структурах по работе с несовершеннолетними и др. Особое место занимало в жизни страны массовое движение добровольных народных дружин (ДНД). Участие в их работе считалось делом чести и общественного признания, результаты были впечатляющими. После выхода постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 2 марта 1959 г. «Об участии трудящихся в охране общественного порядка» движение ДНД стало массовым. К лету 1959 г. только в БССР было организовано и действовало свыше пяти тыс. дружин, объединявших более 130 тыс. участников.

Следует учитывать и субъективный фактор. В 1958 г. Министром МВД РСФСР стал Н.П. Стаханов, который наряду с позитивными начинаниями (сокращение административно-канцелярского персонала, упрощение структуры, повышение зарплаты сотрудникам, дифференциация режима содержания в зависимости от степени общественной опасности осужденных и др.) целенаправленно, по мнению Р.С. Мулукаева, проводил в жизнь идею о «безболезненном» сокращении штатов органов внутренних дел, поддерживал и сам нередко инициировал распространение практики передачи на рассмотрение общественности материалов на правонарушителей, не пресекал порочную фальсификацию статистики местными органами внутренних дел, которые используя манипуляции статистикой рапортовали о снижении, а вскоре – и ликвидации преступности. Все это в комплексе, на наш взгляд, и вызвало иллюзорное мнение в руководстве страны и МВД, что, как это было записано в Программе КПСС, в дальнейшем государство находится в процессе постепенного отмирания и замещения его основных функций общественностью.

13 января 1960 г. вышло постановление Президиума Верховного Совета СССР «Об упразднении Министерства внутренних дел СССР» с передачей его функций министерствам внутренних дел союзных республик. Из состава союзного МВД упразднялись главные управления милиции, мест заключения, пожарной охраны, внутренних и конвойных войск, управления кадров, учебных заведений и др.

В августе 1962 г. республиканские министерства внутренних дел были переименованы в министерства охраны общественного порядка (МООП). Восстановление единой общесоюзной централизованной системы управления органами внутренних дел страны было осуществлено в июле 1966 г., когда в соответствии с Указом Президиума Верховного Совета СССР «в интересах обеспечения единого оперативного руководства деятельностью органов охраны общественного порядка в борьбе с преступностью» было образовано союзно-республиканское Министерство охраны общественного порядка СССР во главе с Н.А. Щелоковым. В этом же году было упразднено МООП РСФСР в связи с переходом его функций к МООП СССР. Завершением реорганизации ведомства стал Указ Президиума Верховного Совета СССР от 25 ноября 1968 г. «О переименовании Министерства охраны общественного порядка СССР в Министерство внутренних дел СССР». Аналогичные решения были приняты в союзных и автономных республиках. Помимо названия была проведена значительная структурная реорганизация органов внутренних дел.

Подводя итоги деятельности государства по реформированию органов внутренних дел в 1960-е гг., можно с уверенностью сделать вывод, что в целом результаты были негативные. Отдельная тема – кадровые потери от сокращений и реорганизаций. Неслучайно в последующие годы существенно активизировалась работа по расширению ведомственной системы подготовки кадров. Не улучшилось и состояние общественного порядка в стране. Об этом свидетельствует ряд нормативных правовых актов 1960-х гг. – Указы Президиума Верховного Совета СССР «Об усилении ответственности за посягательство на жизнь, здоровье и достоинство работников милиции и народных дружинников», «О принудительном лечении и трудовом перевоспитании злостных пьяниц», «Об усилении ответственности за хулиганство» и др.

Несомненно, упал и престиж советской милиции. Об этом свидетельствуют принимаемые в данный период беспрецедентные меры идеологически-мотивационного характера. Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 17 августа 1962 г. «О мерах по улучшению деятельности советской милиции» предусматривался целый ряд таких мер – вводилась Присяга сотрудника милиции, учреждались Красные знамена для награждения милицмейских гарнизонов республики, чуть позднее (26 сентября 1962 г.) был установлен профессиональный праздник – День советской милиции. Однако эти меры оказались явно недостаточны. Этим можно объяснить принятие 19 ноября 1968 г. постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О серьезных недостатках в деятельности милиции и мерах по дальнейшему ее укреплению», где была намечена обширная программа мер организационно-структурной перестройки всех аппаратов – от министерств до управлений и служб, предусматривались повышение окладов денежного содержания и пенсионного обеспечения, надбавки за выслугу лет и др. В БССР своеобразным ответом на итоги реформирования стало также постановление ЦК КПБ и Совета Министров БССР от 8 декабря 1968 г. «О мероприятиях по выполнению постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 19 ноября 1968 г. № 902-316 «О серьезных недостатках в деятельности милиции и мерах по дальнейшему ее укреплению», где отмечалось, что коренного улучшения в искоренении правонарушений не достигнуто, а уровень преступности продолжает оставаться высоким. Отмечались серьезные недостатки в подборе, политическом воспитании и профессиональной подготовке сотрудников, указывалось на большую неуккомплектованность штатов и текучесть кадров. В постановлении помимо переименования МООП в МВД содержался ряд конкретных мер по улучшению работы милиции, в том числе со стороны местных Советов.

Этими постановлениями фактически был подведен итог как эксперимента длиной в восемь лет, так и теории о постепенном переходе многих правоохранительных функций (не отрицая большую важность помощи общественности милиции) к общественным структурам.

УДК 351.74

В.А. Дегтерёв

ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ И ОЦЕНКА ЕЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ

Органы внутренних дел (ОВД) занимают особое место среди государственных органов, осуществляющих правоприменительную деятельность, так как наряду с организационно-исполнительной осуществляют и правоохранительную деятельность, т. е. связанную с государственным принуждением.

Согласно ст. 2 Закона Республики Беларусь от 17 июля 2007 г. № 263-З «Об органах внутренних дел Республики Беларусь» основными задачами ОВД являются:

защита жизни, здоровья, чести, достоинства, прав, свобод и законных интересов граждан Республики Беларусь, иностранных граждан и лиц без гражданства от преступных и иных противоправных посягательств, обеспечение их личной и имущественной безопасности, защита прав и законных интересов организаций от преступных и иных противоправных посягательств в соответствии с компетенцией ОВД;

защита интересов общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств, охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности;

защита собственности от преступных и иных противоправных посягательств;

профилактика, выявление, пресечение преступлений и административных правонарушений, производство дознания по уголовным делам, ведение административного процесса в соответствии с их компетенцией;

розыск обвиняемых, местонахождение которых неизвестно, лиц, скрывающихся от органов, ведущих уголовный процесс, лиц, уклоняющихся от отбывания наказания или иных мер уголовной ответственности, без вести пропавших и других лиц в случаях, предусмотренных законодательными актами, установление лиц, совершивших преступления, лиц, подлежащих привлечению к административной ответственности, в соответствии с компетенцией ОВД;

организация исполнения и отбывания наказания и иных мер уголовной ответственности, административных взысканий в соответствии с компетенцией ОВД;

участие в реализации государственной политики в области гражданства, миграции и регистра населения;

оказание в пределах компетенции ОВД на условиях и в порядке, предусмотренных законодательством, помощи гражданам, государственным органам, общественным объединениям и иным организациям в реализации их прав и возложенных на них обязанностей.

Для реализации этих и других задач ОВД применяют широкий спектр предоставленных им полномочий в рамках действующего законодательства, в том числе в рамках кодексов Республики Беларусь, Закона Республики Беларусь от 4 января 2014 г. № 122-3 «Об основах деятельности по профилактике правонарушений» и др. В этой связи всегда возникает вопрос эффективности правоприменительной деятельности ОВД и ее оценки.

Вопрос оценки эффективности деятельности органов и подразделений внутренних дел вызывает определенные трудности, что связано с многочисленным и широким кругом задач, стоящих перед ОВД, сложностью их организационной структуры.

Дискуссионным остается и создание оптимальной системы оценки эффективности оперативно-служебной деятельности, охватывающей все направления деятельности ОВД.

Следует отметить, что проблема разработки системы критериев и показателей итоговой оценки деятельности ОВД, существует на протяжении нескольких десятилетий.

Всегда возникал вопрос – как сопоставить цели и результаты? В разные периоды времени на первое место выходили различные акценты: оценка эффективности деятельности по конечному результату, по фактически затраченным ресурсам, по общественному мнению и т. д. Все эти подходы имели свои недостатки.

Сложность проблемы разработки показателей оценки деятельности ОВД вызвана прежде всего многофункциональностью их системы, количественной неопределенностью ряда параметров, наличием скрытых факторов, влияющих на конечные результаты деятельности, недостаточным качеством исходной статистической базы и иными обстоятельствами.

Необходимо отметить, что с момента внедрения (2004–2005 гг.) и до настоящего времени система оценки подвергается коррективам как декоративного, так и концептуального порядка. Меняется количество показателей, критерии оценки, вносятся коррективы в методологию оценивания.