**Органы НКВД 1934 – 1941 гг.**

**1. Создание НКВД СССР, его структура, функции**

На заседании политбюро ЦК ВКП(б) 20 февраля 1934 года после доклада И. В. Сталина было принято решение об организации союзного наркомата внутренних дел с включением в него реорганизованного ОГПУ. Принципиальные изменения заключались в том, что в проекте постановления предусматривалось упразднение так называемой судебной коллегии ОГПУ. В проекте отмечалось, что народный комиссариат внутренних дел СССР не имеет судебных органов, что должно было стать свидетельством резкого смягчения карательной политики, проводимой советским государством.
Однако некоторые положения проекта вызвали критические замечания со стороны прокурора СССР И. А. Акулова и наркома юстиции РСФСР Н. В. Крыленко. В служебной записке Сталину от 22 февраля 1934 года прокурор поднял вопрос о более широком ограничении внесудебных полномочий ОГПУ. Он напомнил о существовании помимо судебной коллегии ОГПУ при полномочных представительствах ОГПУ "троек", имеющих право рассматривать по существу дела о преступлениях как контрреволюционных, так и общеуголовного порядка и право выносить приговоры с наказаниями вплоть до расстрела. В связи с реорганизацией ОГПУ он высказался о нецелесообразности сохранения "троек" при Полномочных представительствах ОГПУ.

Попытки сохранения "троек" неоднократно предпринимались руководством НКВД СССР в период разработки положения об НКВД СССР и Особом совещании. Например, в одном из тезисов, не вошедших ни в Положение об НКВД, ни в Положение об Особом совещании, предусматривалось, что для особо отдаленных районов (Дальневосточный край, Восточная Сибирь, Средняя Азия и Казахстан) организуются специальные комиссии в составе начальников управлений НКВД этих краев, начальников соответствующих отделов Управления государственной безопасности.

Этим комиссиям должно было предоставляться право предварительного рассмотрения оперативных материалов и дел о лицах, признаваемых общественно-опасными или деклассированными, с определением мер наказания в пределах прав Особого совещания при НКВД СССР и с направлением своих решений на утверждение Особого совещания при НКВД СССР. Однако вплоть до мая 1935 года, когда были созданы "тройки" при Главных управлениях рабоче-крестьянской милиции, в республиках, краях и областях подобного рода внесудебные органы не создавались. Но в мае 1935 года в соответствии с оперативным приказом НКВД СССР Э 00195 милицейским "тройкам" предоставлялись права особого совещания в отношении деклассированных и уголовных элементов. Их появление в 1935 году можно объяснить следствием убийства С. Кирова в декабре 1934 года и ужесточением карательной политики советского государства.

Прокурор СССР также отметил необходимость усиления прокурорского надзора за административными действиями органов госбезопасности. "В настоящее время, - писал Акулов, - по инструкции от 8 мая ОГПУ имеет право производить аресты без предварительного согласования с прокурорским надзором по ряду дел (теракты, взрывы, поджоги, шпионаж, перебежчики, политбандитизм и КР антипартийные группировки". Не возражая против сохранения такого порядка и впредь, Акулов потребовал, чтобы все аресты по этим делам по истечении срока в 10 - 14 дней санкционировались прокуратурой.

На момент образования НКВД СССР действовала практика во взаимоотношениях между Прокуратурой СССР и ОГПУ, которая являлась отступлением от "Инструкции губернским, военным и военно-транспортным прокурорам по наблюдению за органами ГПУ", утвержденной наркомом юстиции РСФСР Д. И. Курским и зампредом ГПУ И. С. Уншлихтом 1 ноября 1922 года. В инструкции, принятой в развитие постановления ВЦИК от 16 октября 1922 года о предоставлении ГПУ права на внесудебную расправу в отношении бандитов, взятых с поличным на месте преступления, предусматривалось извещение органов прокуратуры об арестах, произведенных органами ГПУ, по делам политическим и шпионаже не позднее 14 суток. Таким образом, Прокурор СССР предложил не только существенно ограничить внесудебные полномочия НКВД СССР, но и повысить роль прокурорского надзора.

В ходе работы комиссии И. А. Акулов настаивал на том, чтобы НКВД расследовал не все дела, попадающие к нему, а ограниченно. В проектах положения об НКВД СССР и постановления ЦИК СССР об образовании НКВД СССР, подготовленных ОГПУ, речь шла об отстранении прокуратуры от надзора за следствием в ОГПУ. Споры возникли в комиссии по вопросу о порядке контроля прокурора за расследованием дел. Должен ли он осуществлять контроль в процессе расследования или после окончания расследования должен контролировать правильность ведения следствия и правильность отдачи под суд? Последнее ограничивало права прокуратуры и не было принято комиссией Л. М. Кагановича, созданной политбюро ЦК ВКП(б) для подготовки документов об образовании НКВД СССР.

Наиболее серьезные возражения по проектам документов, связанных с образованием НКВД, были высказаны Н. В. Крыленко в отношении прав ОГПУ на рассмотрение дел во внесудебном порядке. Он предложил вернуться к положению 1922 года, которым прерогативы ОГПУ были ограничены правом административной высылки и ссылки в концлагеря на срок до трех лет, а внесудебное рассмотрение дел необходимо было регулировать специально выносимым в каждом отдельном случае постановлением ЦИК. Акулов на заседаниях комиссии Кагановича требовал убрать право ОГПУ заключать осужденных в лагеря. Таким образом, нарком юстиции РСФСР совместно с Прокурором СССР выступили за ликвидацию широких внесудебных полномочий, полученных ОГПУ СССР в 1920-е годы.

В 1934 году второй раз в истории Советского государства органы госбезопасности и внутренних дел были объединены в составе одного ведомства (напомним, что первый раз это было сделано в 1922-1923 гг., когда НКВД РСФСР и ГПУ возглавлял Ф.Э. Дзержинский)

10 июля 1934 года ЦИК СССР принял постановление "Об образовании общесоюзного Народного комиссариата внутренних дел", в составе которого были созданы Главные управления государственной безопасности, рабоче-крестьянской милиции, пограничной и внутренней охраны, пожарной охраны, исправительно-трудовых лагерей и трудовых поселений и некоторые другие службы

Особое совещание при НКВД состояло из: заместителя НКВД, уполномоченного НКВД по РСФСР, начальника ГУРКМ, прокурора СССР и его заместителя. Рассматривало дела заочно.

Создавались “тройки” на местах из 1-го секретаря обкома или ЦК, начальника соответствующего НКВД, прокурор края, области или республики. Прокуратуру возглавлял Вышинский. Создание специальных репрессивных органов было необходимо для устрашения населения, зачастую они выносили оправдательные приговоры и не нарушали процессуальный порядок. Активизируются военные трибуналы.

В союзных республиках создавались республиканские наркоматы внутренних дел. Судебная коллегия ОПТУ упразднялась, и все дела по окончании следствия должны были направляться в судебные органы по подсудности. Однако при Народном комиссаре внутренних дел СССР создавалось Особое совещание, которому предоставлялось право применять в административном порядке высылку, ссылку, заключение в исправительно-трудовые лагеря на срок до пяти лет и высылку за пределы Союза ССР. Таким образом, этот административный орган наделялся судебными полномочиями, что не могло не привести к нарушениям законности, прав граждан.

**2. Функции органов милиции после 1934г.**

НКВД СССР был создан как орган, объединявший в своем составе огромный аппарат принуждения, одним из звеньев которого являлась милиция. Главное управление милиции НКВД СССР сосредоточило в своих руках решение всех оперативных вопросов, причем в таком объеме, что нижестоящие органы без согласования с главком не могли решать ни одного сколько-нибудь значительного вопроса. Такая централизация в построении органов милиции привела к тому, что их работники на местах в значительной мере перестали проявлять инициативу, самостоятельность, ожидали директив от вышестоящих органов. Данное обстоятельство не могло не влиять отрицательно на качественный уровень работы милиции.

Тем не менее, во второй половине 30-х годов было немало и положительных моментов в развитии милиции.

Рост автомобильного транспорта, повышение интенсивности дорожного движения вызвали необходимость принятия более эффективных мер по обеспечению безопасности дорожного движения. В 1935 году в Центральном управлении шоссейных и грунтовых дорог и автомобильного транспорта (Цудотранс) была образована Государственная автомобильная инспекция (ГАИ). 3 июля 1936 года СНК СССР утвердил Положение о Государственной автомобильной инспекции. Этим нормативным актом на ГАИ возлагались обязанности бороться с аварийностью и хищническим использованием автотранспорта, наблюдать за подготовкой и воспитанием шоферских кадров, вести количественный и качественный учет автопарка. На нее возлагался также учет аварий автомобильного транспорта, выявление их причин, привлечение к ответственности водителей машин и других виновных в авариях лиц, контроль за проведением хозяйственными организациями и учреждениями необходимых мероприятий по содержанию автопарка в технически исправном состоянии. Важной функцией ГАИ являлось регулирование уличного движения, надзор за безопасностью движения транспорта и пешеходов в городах и на транспортных магистралях. Работниками Госавтоинспекции предоставлялись все права, установленные для сотрудников милиции.

В эти годы повысилась роль милиции в обеспечении общественного порядка на железнодорожном и водном транспорте. В середине 1937 года вновь создается железнодорожная милиция. В главном управлении милиции НКВД СССР был образован отдел железнодорожной милиции, в ведении которого находились отделы железнодорожной милиции, учрежденные в местах нахождения управлений железных дорог. Тогда же в морских и речных портах и на пристанях также были созданы отделы (отделения) милиции, которые обеспечивали порядок на речных путях и коммуникациях.

16 марта 1937 года в составе Главного управления рабоче-крестьянской милиции НКВД СССР был образован Отдел по борьбе с хищениями социалистической собственности и спекуляцией (ОБХСС). В утвержденном НКВД СССР Положении об отделе указывалось, что он создается для обеспечения борьбы с хищениями социалистической собственности в организациях и учреждениях государственной торговли, потребительской, промысловой и инвалидной кооперации, в заготовительных органах и сберкассах, а также для борьбы со спекуляцией.

В 30-е годы существенно расширились возможности милиции в области внесудебной репрессии. 27 мая 1935 года приказом НКВД была объявлена подписанная Ягодой и Вышинским инструкция тройкам НКВД по рассмотрению дел об уголовных и деклассированных элементах и злостных нарушителях положения о паспортах. Инструкция предусматривала обязательное участие в заседании тройки прокурора и лица, привлекаемого к ответственности. Решение тройки приводилось в исполнение немедленно, а протокол направлялся на утверждение Особого совещания НКВД СССР.

В тройках рассматривались дела о следующих категориях лиц:

а) имеющих судимости или приводы за уголовные преступления и не порвавшие связи с уголовно-преступной средой;

б) не имеющих судимостей или приводов, но не занятых общественно полезным трудом, не имеющих определенного места жительства и связанных с уголовно-преступной средой;

в) воров-рецидивистов, уличенных в конкретных преступлениях;

г) хулиганов-рецидивистов, приговоренных ранее судом за хулиганство не менее двух раз к тюремному заключению или к принудительным работам на срок от года и более, в случае совершения ими хулиганства, вызывающего необходимость привлечения их снова в уголовном порядке;

д) нищих-профессионалов;

е) злостных нарушителей паспортного режима.

Эти меры повлияли на снижение уровня преступности. Так, 17 марта 1936 года НКВД СССР издал специальный приказ по итогам работы за 1935 год, в котором говорилось, что по сравнению с 1934 годом в СССР число вооруженных грабежей снизилось на 45 процентов, невооруженных грабежей – на 46 процентов, квалифицированных краж – на 32 процента, конокрадства – на 55 процентов.

Усилившаяся международная напряженность сделала необходимым осуществление мер, обеспечивавших готовность милиции к работе в условиях военной обстановки. С этой целью приказом НКВДСССР от 3 июля 1939 года было введено в действие наставление по мобилизационной работе в органах рабоче-крестьянской милиции. Наставление определяло ее задачи, и обязанности на случай военного времени. Одновременно на места была направлена директива по вопросам разработки мобилизационных планов территориальных органов внутренних дел. Новые задачи по повышению боевой готовности милиции были поставлены в приказе НКВД от 26 февраля 1941 года. Каждый орган обязывался иметь планы сбора личного состава по тревоге.

Подготовка страны к обороне обусловила необходимость наделения НКВД СССР и его органов некоторыми новыми функциями. В частности, в октябре 1940 года на органы внутренних дел была возложена задача организации местной противовоздушной обороны страны.

В соответствии с ЗакономСССР "О всеобщей воинской обязанности" от 1 сентября 1939 года на органы милиции возлагалась обязанность осуществлять учет военнообязанных и призывников. Для этого во всех городских, районных и поселковых отделениях милиции были созданы военно-учетные столы. В предвоенные годы они проделали значительную работу по систематизации и учету военнообязанных, организации и призыву на действительную военную службу в Красную Армию.

**2. Борьба с уголовной преступностью в 30-е годы.**

Конституция СССР 1936 г. и Закон о судоустройстве 1938 г. демократизировали уголовный процесс, утвердив гласность судопроизводства, независимость судей и подчинение их только закону, обеспечение обвиняемому права на защиту, участие в составе суда народных заседателей, ведение судопроизводства на языке союзной, автономной республики или автономной области и т.д. В уголовном законодательстве все большее значение приобретали общесоюзные нормы. В то же время характерным было ужесточение мер наказания. По нынешним представлениям суровость предусмотренного наказания часто не соответствовала опасности преступления. Но в те времена исходили не из оценок, сделанных из нашего «прекрасного далека».

\* В феврале 1931 г. была установлена уголовная ответственность за порчу или поломку принадлежавших колхозам, совхозам и МТС тракторов и сельхозмашин. Если порча была вызвана халатным отношением, наказанием были принудительные работы на срок до шести месяцев. За те же неоднократные или повлекшие крупный ущерб действия - лишение свободы на срок до трех лет.

\* 7 августа 1932 г. ЦИК и СНК СССР приняли постановление «Об охране имущества государственных предприятий, колхозов и кооперации и укреплении общественной (социалистической) собственности». Оно возвело расхитителей в ранг врагов народа, приравнивало хищения к государственным преступлениям, предполагало суровые репрессии и ограниченный выбор у суда мер наказания. Постановление не содержало градаций размеров похищенного, и его проведение в жизнь сопровождалось произволом (лишь с сентября 1937 г. перекосы стали выправляться).

\* В 1934 г. в уголовном праве появилась статья об измене Родине (действия, совершенные гражданами СССР в ущерб его военной мощи, государственной независимости или неприкосновенности его территории). При смягчающих обстоятельствах измена Родине каралась лишением свободы на срок 10 лет с конфискацией имущества, а для военнослужащих высшей мерой с конфискацией имущества.

\* Постановлением  ЦИК СССР от 2 октября 1937 г. за особо опасные государственные преступления - шпионаж, вредительство, диверсию повышался срок наказания с 10 до 25 лет лишения свободы. В 1940 г. был признан преступлением выпуск недоброкачественной и некомплектной продукции или с нарушением стандартов, и виновные лица (директор, главный инженер, начальник ОТК), наказывались лишением свободы на срок от 5 до 8 лет.

\* 10 августа вышел Указ «Об уголовной ответственности за мелкие кражи на производстве и за хулиганство», по которому мелкие кражи наказывались лишением свободы сроком на один год. Устанавливалась уголовная ответственность с 12-летнего возраста за тяжкие преступления (убийства, насилия и увечья). К этой же группе относились действия несовершеннолетних, которые могли вызвать крушение поездов. За все остальные преступления уголовная ответственность наступала с 14 лет (к несовершеннолетним не применялась высшая мера). В уголовном порядке преследовались привлечение несовершеннолетних к участию в преступлениях, принуждение их к занятию проституцией, спекуляцией, нищенством.

\* В начале 30-х годов в связи с урбанизацией и ломкой патриархальных норм, с наплывом в города больших масс насильно выброшенных из деревни во время раскулачивания озлобленных людей произошел всплеск уголовной преступности: убийств, разбоев, грабежей и злостного хулиганства. С этим велась борьба мерами административного права (паспортный режим) и ужесточением обычного уголовного права. Однако эти меры не достигли цели, и государство пошло на внесудебные репрессии.

\* При управлениях милиции на уровне области были созданы милицейские «тройки», для рассмотрения дел рецидивистов и неработающих лиц, связанных с преступной средой (в основном скупщиков краденого и держателей притонов). Дела разбирались в присутствии обвиняемого и прокурора. «Тройки» рассматривали до трети подобных дел. Применяемые ими репрессии были в большой мере *превентивными* - они не столько наказывали индивидуального преступника, сколько разрушали преступную среду, что несовместимо с нормами правового государства. Этими мерами волна преступности была сбита, за один год число грабежей снизилось почти вдвое, квалифицированных краж на треть, конокрадства в три раза. Сильный удар с помощью внесудебных репрессий был нанесен *организованной преступности* . Она быстро формировалась в России в начале века, была подорвана репрессиями ВЧК, а затем ожила в условиях НЭПа. Жестокие меры 30-х годов надолго парализовали ее, что было особенно важно во время войны. Надо вспомнить, что крах Российской империи в 1917 г. частично был вызван тем, что во время войны организованная преступность установила контроль над целыми секторами хозяйства (например, рынком металла) и стала диктовать свою волю государству.

\* Убийство С.М.Кирова 1 декабря 1934 г. было использовано для ужесточения норм в отношении преступлений, относимых а государственным. Был установлен особый порядок производства по делам о «террористических организациях» с необычайно кратким сроком расследования дел - не более 10 суток. Вместо трех суток копия обвинительного заключения вручалась обвиняемому за сутки до слушания дела. Прокурор не участвовал в таких процессах, т.е. был устранен надзор прокуратуры за соблюдением законов. Защитник участвовал только на стадии судебного разбирательства. Отменялось обжалование приговора в кассационном порядке и возможность ходатайства о помиловании. Позже аналогичные нормы стали действовать по отношению к обвиняемым во вредительстве и диверсиях. Созданное в 1934 г. Особое совещание при НКВД вообще действовало вне процессуальных норм и не было строго связано нормами права.

\* Некоторые секретные, не подлежавшие публикованию нормы открыто противоречили Конституции, например, постановление СНК и ЦК ВКП(б) «О порядке согласования арестов» (1935 г.). Оно установило, что на аресты руководителей предприятий и специалистов требовалось разрешение соответствующего наркома (профессора вуза нельзя было арестовать без санкции наркома высшего образования). Для ареста члена партии требовалась санкция секретаря райкома. Это нарушало конституционный принцип равенства граждан перед законом. Разумеется, это положение часто нарушалось: маршал Тухачевский был арестован без санкции прокурора, санкция на арест кандидата в члены Политбюро наркома земледелия Эйхе была оформлена задним числом через несколько месяцев после ареста.

\* Тем не менее, примечателен сам факт, что принимались специальные усилия, чтобы создать правовое обеспечение политических репрессий. Советское государство не пошло по пути возложения репрессий на неформальные организации и никогда не выпускало из рук монополии на физическое насилие.

# **Литература**

1. Феофанов Ю.В. О власти и праве. Публицистические этюды –М.: Юридическая литература, 1989г.
2. История отечественного государства и права. Под редакцией О.И. Чистякова. М.: Издательство БЕК, 1999г.
3. Из истории органов госбезопасности НКВД СССР (1934 - 1938): Сборник документов. М., 1995.