

Научная статья
[https://doi.org/ 10.23672/SAE.2023.80.64.012](https://doi.org/10.23672/SAE.2023.80.64.012)
УДК 340



ВЛИЯНИЕ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ УПРАВЛЕНИЯ НА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ СОВЕТСКОЙ МИЛИЦИИ (1953-1960 ГГ.)

Кужахметова С.Н.
Академия управления МВД России

Аннотация. Статья посвящена исследованию процесса децентрализации управления общесоюзной системой советской милиции. На основании характерных признаков «децентрализации», автор предпринял попытку их выявления и определения воздействия на результаты деятельности органов внутренних дел. Цель исследования – охарактеризовать основные аспекты децентрализации (1953-1960 гг.), степень ее проявления и влияния на работу милиции. Методология исследования – диалектический материализм, анализ и синтез, индукция и дедукция, обобщение. В результате исследования, автор пришел к выводу о том, что степень децентрализации управления проявилась не в полном объеме, так как были выявлены только некоторые присущие ей характерные признаки, однако, сам факт принятых мер положительно отразился на деятельности органов милиции, которые получили большую самостоятельность при принятии решений на местах, а также - дополнительную помощь со стороны местных Советов.

Ключевые слова: децентрализация управления, централизация управления, советская милиция, МВД СССР, МВД РСФСР, Советы депутатов трудящихся, деятельность, охрана общественного порядка.

THE IMPACT OF DECENTRALIZATION OF MANAGEMENT ON THE ACTIVITIES OF THE SOVIET POLICE (1953-1960)

Saule N. Kuzhakhmetova
Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia

Abstract. The article is devoted to the study of the process of decentralization of the management of the all-Union system of the Soviet police, based on the characteristic signs of «decentralization», the author made an attempt to identify them and determine the impact on the results of the activities of internal affairs bodies. The purpose of the study is to characterize the main aspects of decentralization (1953-1960), the degree of its manifestation and influence on the work of the police. The research methodology is dialectical materialism, analysis and synthesis, induction and deduction, generalization. As a result of the study, the author came to the conclusion that the degree of decentralization of management was not fully manifested, since only some of its characteristic features were identified. However, the very fact of the measures taken had a positive impact on the activities of the police, which received greater independence in making decisions on the ground, as well as additional assistance from local Councils.

Keywords: decentralization of management, centralization of management, Soviet police, Ministry of Internal Affairs of the USSR, Ministry of Internal Affairs of the RSFSR, Councils of Workers' Deputies, activities, protection of public order.

Введение.

Процессы централизации и децентрализации сопровождают МВД на протяжении всей истории развития советского государства, затрагивая и органы милиции.

Обратимся к понятию «децентрализация управления», которое «как процесс организационного изменения управления характеризуется передачей для выполнения на нижние иерархические уровни управления функций, какие прежде

были закреплены за звеньями управления более высоких уровней или входили в компетенцию вышестоящих органов, и увеличением количества функций за счет их перераспределения по вертикали на нижних уровнях. Децентрализация управления в небольших организациях находит свое выражение в делегировании полномочий, демократизации и применении групповых форм при-

нения решений. В крупных организациях выражается в предоставлении юридической самостоятельности» [1, с. 113].

Среди основных признаков централизации исследователи выделяют:

- концентрацию властных полномочий и решений в едином центре управления; координирование деятельности на всех уровнях власти из центра;

- иерархичность связей;

- специфическую структуру.

К признакам децентрализации относят:

- максимальную приближенность к объектам управления;

- самостоятельность принятия решений;

- доступность общественного участия и контроля;

- саморегулирование;

- соответствующая институциональная организация [2, с. 17].

А.Г. Аганбегян определил, что высокая степень централизации влечет за собой последствия в виде увеличения объема управленческой деятельности, так как одни и те же вопросы рассматриваются несколькими инстанциями, в результате чего, количество работников в управленческом аппарате увеличивается и это приводит к развитию бюрократических тенденций [3, с. 193].

А.П. Корнев, автор ряда трудов по основам управления в органах внутренних дел, выделяет в системе управления общие принципы, к которым относит принцип сочетания централизации и децентрализации, считая его наиболее важным. По его мнению, невозможно решать наиболее эффективно многочисленные вопросы управления исключительно из центра, в связи с чем, именно децентрализация при принятии оперативных решений в системе управления позволит избежать многих проблем [4, с. 21]. Скорее всего, речь в данном случае, должна идти о «нахождении степени централизации, наиболее благоприятной для предприятия», со стороны ее руководства с учетом выбранных тенденций и сложившихся обстоятельств. Об этом говорит А. Файоль, формулируя принцип централизации, опуская определение принципа децентрализации как существующую данность, не смешивая их [5, с. 129].

Дуров А.И. и Мочалов А.Н. характеризуют «советский период деятельности милиции ... сменяемостью процессов централизации и децентрализации» [6, с. 8], что оказывало влияние на порядок управления внутри системы МВД и

сказывалось в определенной степени на результатах деятельности органов, которые входили в нее, в том числе и милиции.

Обсуждение.

С 13 октября 1949 г. до 14 марта 1953 г. милиция находилась в подчинении Министерства государственной безопасности с целью улучшения своей деятельности и оказания содействия МГБ СССР в выполнении задач репрессивной политики того времени [7, с. 17]. Однако данное мероприятие не помогло укрепить милицию, так как существовали причины, препятствовавшие этому, а именно: непродуманность оргштатного построения милиции, низкий уровень материально-технического обеспечения, недостаток в квалифицированных кадрах, сокращение штата милиции [8, с. 419-420]. Положительная динамика наблюдалась только для системы подготовки кадров милиции, дав «толчок к совершенствованию процесса обучения и внедрению более передовых педагогических технологий» [9, с. 255].

Смерть И.В. Сталина 5 марта 1953 г. положила начало изменениям во внутренней политике государства и затронула деятельность не только высших органов власти, но и правоохранительные органы. В большинстве работ отмечено, что именно в это время «разворачивается межведомственная и межличностная борьба за власть, а также - курс правительства на децентрализацию правоохранительной системы» [10, с. 87, с. 262, с. 37, с. 63, с. 5].

Первый аспект децентрализации управления общесоюзной системой советской милиции связан со значимым событием, произошедшим 22 февраля 1955 г., а именно - созданием самостоятельной системы республиканского руководства органов внутренних дел в Российской Федерации, что можно расценивать не только, как способ снижения чрезмерной централизации в управлении органами внутренних дел, но и как ответную меру на увеличение роста преступности на территории РСФСР, произошедшего в результате нескольких амнистий (1953, 1955 гг.).

В структуре образованного МВД РСФСР было создано Управление милиции, включавшее в себя отдел уголовного розыска и отдел по борьбе с хищениями социалистической собственности. На указанные подразделения было возложено руководство аппаратами соответствующих подразделений управлений органов внутренних дел краевых, областных, городских и районных исполкомов. В это время права Министерств внутренних дел союзных республик расширились, так как кадровые аппараты могли самостоятельно

осуществлять отбор, расстановку и утверждение штатов на местах с учетом сложившихся территориальных особенностей [11, с. 47]. Данное решение свидетельствовало о проявлении интереса со стороны управленческих структур именно к местным вопросам, иллюстрируя нам некоторые признаки децентрализации – приближенность к объектам управления, самостоятельность принятия решений.

В науке сложилась традиционная позиция о том, что параллельное существование МВД СССР и МВД РСФСР на протяжении четырех лет себя не оправдало, так как республиканское российское министерство являлось «промежуточной инстанцией» между союзным министерством и органами внутренних дел по всей стране, в результате чего, снизилось оперативное руководство, увеличился излишний документооборот, а также - материальные затраты на содержание штата министерств [12, с. 478]. На наш взгляд, это мнение ошибочно, так как, в данном случае, необходимо оценивать результаты деятельности министерств по улучшению работы органов милиции на местах через проявление указанных выше признаков децентрализации.

Учитывая масштабы территории Российской Федерации, ее республиканское Министерство внутренних дел имело возможность не только подробно изучать и анализировать деятельность органов милиции автономных республик, краев, областей и районов, входивших в состав РСФСР, но и оказывать содействие в устранении выявленных недостатков.

Данную тенденцию мы можем проследить на примере постовой и патрульной службы милиции. На основании приказа МВД РСФСР № 11 от 25 января 1958 г. начальникам горрайотделов и отделов милиции было предоставлено право самостоятельно, в зависимости от обстановки, маневрировать нарядами постовой и патрульной службы милиции, вносить изменения в дислокацию постов, перемещать наряды, что давало возможность значительно усилить охрану общественного порядка. Одновременно с этим, принимались меры к освобождению милиционеров от выполнения несвойственной им работы, и снимались посты в тех местах, где несение постовой службы не было связано с охраной общественного порядка. Для правильной расстановки нарядов впервые были введены оперативные карты и планы, в крупных городах России получила распространение радиофикация патрульных машин, существовавшая только в Москве и Ленинграде

[13]. МВД РСФСР обобщало опыт работы органов милиции, распространяя положительные примеры оптимизации деятельности различных служб. Так, в Оренбургской области была введена практика расширения границ осмотра места происшествия, во всех горрайорганах милиции был заведен картотечный учет ранее сулимых лиц, проживающих на территории района, пересмотрен распорядок работы участков уполномоченных, ежедневные сборы в отделе милиции были заменены на еженедельные, позволяя больше внимания уделить изучению обслуживаемого участка [14]. Все это свидетельствует о приближении структур управления к проблемам отдельных служб на местах, не распространяясь на деятельность всех подразделений органов внутренних дел, что в условиях рассматриваемого периода времени было невозможно.

Второй этап децентрализации произошел 25 октября 1956 г. На основании совместного постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О мерах по улучшению работы Министерства внутренних дел СССР» был восстановлен принцип «двойного подчинения» [15, с. 64-65]. Управления Министерства внутренних дел и Управления милиции в областях и краях РСФСР были реорганизованы в Управления внутренних дел исполнительных комитетов краевых, областных Советов депутатов трудящихся. Органы внутренних дел в районах, городах и поселках реорганизовались в отделы милиции исполкомов районных, городских и поселковых советов депутатов трудящихся [16]. Данными мерами устранялась чрезмерная централизация в системе управления органами правопорядка.

По мнению Грошева С.Н., повысилась ответственность местных Советов за состоянием общественного порядка на подведомственной им территории, расширилась связь между милицией и населением, а также, с местными органами власти, что, в свою очередь, поддерживало законность в деятельности органов правопорядка [17, с. 49-51].

Так, Советы депутатов трудящихся Башкирской и Чувашской АССР, Воронежской, Ивановской, Новосибирской, Пермской, Сахалинской и Челябинской областях, в г. Куйбышеве и других городах создали постоянные комиссии по охране общественного порядка в целях усиления охраны общественного порядка путем привлечения к ней широких масс трудящихся. В состав комиссий вошли ответственные работники советских, партийных, профсоюзных и комсомольских

органов, печати, работники милиции, суда и прокуратуры, новаторы производства.

Созданные комиссии осуществляли следующие виды деятельности:

- проводили проверки работы общественности на предприятиях и заводах с нарушителями правопорядка (из числа хулиганов и пьяниц);

- инспектировали организацию охраны общественного порядка, путем выездов в кинотеатры, клубы, на рынки, а также обходов улиц и дворов;

- участвовали в охране общественного порядка совместно с работниками милиции, ОБХСС, ГАИ;

- контролировали работу органов внутренних дел на местах, путем организации дежурств депутатов в отделах милиции;

- выносили решения о предоставлении участковым уполномоченным помещений для приема граждан, установке телефонов на милицейских постах и для участковых уполномоченных;

- проводили профилактические беседы среди трудящихся о работе милиции;

- информировали граждан о совершенных преступлениях и нарушениях общественного порядка;

- организовывали патрулирование в местах отдыха силами населения;

- координировали работу штабов по охране общественного порядка [18].

На наш взгляд, восстановление принципа «двойного подчинения» органов внутренних дел иллюстрирует нам проявление признака децентрализации управления – доступность общественного участия и контроля. Это, в свою очередь, послужило, в некоторой степени, изменению форм и методов деятельности милиции, так как она стала сотрудничать на местах с местными Советами и постоянными комиссиями по охране общественного порядка.

Заключение.

Таким образом, нами были определены аспекты процесса децентрализации управления общесоюзной системой советской милиции и выявлены некоторые, присущие «децентрализации», характерные признаки, а именно: приближенность к объектам управления, самостоятельность принятия решений, доступность общественного участия и контроля, в результате чего, в данном случае, можно рассуждать только о степени децентрализации управления, которая проявилась не в полном объеме. Однако сам факт принятых мер положительно отразился на деятельности органов милиции РСФСР, которые получили большую самостоятельность при принятии решений на местах, а также дополнительную помощь со стороны местных Советов.

Конфликт интересов

Не указан.

Рецензия

Все статьи проходят рецензирование в формате double-blind peer review (рецензенту неизвестны имя и должность автора, автору неизвестны имя и должность рецензента). Рецензия может быть предоставлена заинтересованным лицам по запросу.

Conflict of Interest

None declared.

Review

All articles are reviewed in the double-blind peer review format (the reviewer does not know the name and position of the author, the author does not know the name and position of the reviewer). The review can be provided to interested persons upon request.

Литература:

1. *Управление организацией: Энциклопедический словарь. М.: Издательский Дом ИНФРА-М, 2001. 821 с.*
2. *Шишова Ж.А. Централизация: каковы пределы? // Законодательство и экономика. 2007. № 1. С. 17.*
3. *Аганбегян А.Г. Управление социалистическими предприятиями: вопросы теории и практики. М., 1979. 447 с.*
4. *Корнев А.П. Административное право России. Часть I. М., 2001. 308 с.*
5. *Габов А.А. Централизация и децентрализация: проблемы понятий // Вестник КрасГАУ. 2013. № 2. С. 127-133.*
6. *Дуров А.И., Мочалов А.Н. Реформа МВД: полиция или милиция? // Вестник Уральского института экономики, управления и права. 2010. № 4 (13). С. 7-13.*
7. *Исаков М.В., Мельник Е.В. НКВД и милиция Советского государства в условиях военного и послевоенного времени (1941-1950 гг.) // Вестник Московского университета МВД России. № 9. 2015. С. 14-17.*

8. Министерство внутренних дел, 1902-2002. Исторический очерк. М.: Объед. ред. МВД России, 2004. 647 с.
9. Кожеева М.А. Милицейское образование в Советской России: организация и правовое регулирование (1918-1991 гг.): дисс. ... докт. юрид. наук. М., 2005. 416 с.
10. Ковалева Е.М. Организационно-правовые основы деятельности Советской милиции по борьбе с преступностью в послевоенный период восстановления народного хозяйства и либерализации политического режима, социально-экономических реформ (1945-1960 гг.): дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2002; Беда А.М. Органы внутренних дел в середине 50-х начале 60-х годов. Полиция и милиция России: страницы истории. М.: Наука, 1995.; Петров А.Г., Иванов Н.В. Деятельность органов МВД в ЧАССР и в целом по стране в 50-е годы XX века: задачи и реалии // Пробелы в Российском законодательстве. 2015. № 3.; Беспалова Е.А., Гостев С.С. К вопросу о повышении престижа сотрудников ОВД на примере реформ 60-х годов 20 века // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2018. № 12.; Иванов В.А. МВД Марийской АССР в 1953-1960 гг.: в начале пути по освобождению от груза прошлого // Марийский юридический вестник. 2016. № 1 (16).
11. Грошев С.Н. Реформирование системы органов внутренних дел СССР в 1956-1968 гг.: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2008. 214 с.
12. Министерство внутренних дел, 1902-2002. Исторический очерк. М.: Объед. ред. МВД России, 2004. 647 с.
13. ОАИ ИЦ УМВД России по Астраханской области. Ф. 70, Оп. 2с, Ед.хр. 53, Л. 73-74. Обзор МВД РСФСР от 15 августа 1958 г. «Обзор состояния постовой и патрульной службы в органах милиции МВД РСФСР».
14. ОАИ ИЦ УМВД России по Астраханской области. Ф. 70, Оп. 2с, Ед.хр. 62, Л. 34-46. Обзор МВД РСФСР от 26 июня 1961 г. «Обзор опыта работы органов милиции Оренбургской области по раскрытию преступлений».
15. Принцип «двойного подчинения» органов внутренних дел – по ведомственной линии (вышестоящим органам МВД), а по «советской» линии (исполкомам местных Советов на правах их отделов). Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О мерах по улучшению работы МВД СССР» // Партийная жизнь. М., 1957. № 4. С. 64-65.
16. Мулукаев Р.С. Избранные труды: К 80-летию со дня рождения / Роланд Сергеевич Мулукаев. М. 2009. 562 с.
17. Грошев С.Н. Реформирование системы органов внутренних дел СССР в 1956-1968 гг.: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2008. 214 с.
18. ОАИ ИЦ УМВД России по Астраханской области. Ф. 70, Оп. 2с, Ед.хр. 52, Л. 103-106. Обзор МВД РСФСР от 8 марта 1958 г. «Справка об опыте работы постоянных комиссий Советов депутатов трудящихся по охране общественного порядка».

Reference:

1. Organization management: An encyclopedic dictionary. Moscow: Publishing House INFRA-M, 2001. 821 p.
2. Shishova J.A. Centralization: what are the limits? // Legislation and economics. 2007. No. 1. p. 17.
3. Aganbegyan A.G. Management of socialist enterprises: issues of theory and practice. M., 1979. 447 p.
4. Korenev A.P. Administrative law of Russia. Part I. M., 2001. 308 p.
5. Gabov A.A. Centralization and decentralization: problems of concepts // Bulletin of KrasGAU. 2013. No. 2. pp. 127-133.
6. Durov A.I., Mochalov A.N. Reform of the Ministry of Internal Affairs: police or militia? // Bulletin of the Ural Institute of Economics, Management and Law. 2010. No. 4 (13). pp. 7-13.
7. Isakov M.V., Melnik E.V. The NKVD and the militia of the Soviet state in the conditions of war and post-war time (1941-1950) // Bulletin of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. No. 9. 2015. pp. 14-17.
8. Ministry of Internal Affairs, 1902-2002. Historical essay. M.: United ed. Ministry of Internal Affairs of Russia, 2004. 647 p.
9. Kozhevina M.A. Police education in Soviet Russia: organization and legal regulation (1918-1991): diss. ... doct. legal sciences. M., 2005. 416 p.

10. Kovaleva E.M. *Organizational and legal foundations of the activities of the Soviet militia to combat crime in the post-war period of the restoration of the national economy and the liberalization of the political regime, socio-economic reforms (1945-1960): dissertation ... cand. Jurid. M.*, 2002; Beda A.M. *Internal affairs bodies in the mid-50s and early 60s. Russian police and militia: pages of history.* M.: Nauka, 1995.; Petrov A.G., Ivanov N.V. *The activities of the Ministry of Internal Affairs in the CHASSR and the country as a whole in the 50s of the twentieth century: tasks and realities // Gaps in Russian legislation.* 2015. No. 3.; Bespalova E.A. Gostev S.S. *On the issue of increasing the prestige of police officers on the example of the reforms of the 60s of the 20th century // Humanities, socio-economic and social sciences.* 2018. No. 12.; Ivanov V.A. *The Ministry of Internal Affairs of the Mari ASSR in 1953-1960: at the beginning of the path to liberation from the burden of the past // Mari Legal Bulletin.* 2016. № 1 (16).

11. Groshev S.N. *Reforming the system of internal affairs bodies of the USSR in 1956-1968: dissertation ... cand. Jurid. M.*, 2008. 214 p.

12. *Ministry of Internal Affairs, 1902-2002. Historical essay.* M.: United ed. Ministry of Internal Affairs of Russia, 2004. 647 p.

13. OAI IC of the Ministry of Internal Affairs of Russia in the Astrakhan region. F. 70, Op. 2c, Ed.hr. 53, l. 73-74. *Review of the Ministry of Internal Affairs of the RSFSR dated August 15, 1958. «Review of the state of the guard and patrol service in the police of the Ministry of Internal Affairs of the RSFSR».*

14. OAI IC of the Ministry of Internal Affairs of Russia in the Astrakhan region. F. 70, Op. 2c, Ed.hr. 62, l. 34-46. *Review of the Ministry of Internal Affairs of the RSFSR dated June 26, 1961. «Review of the experience of the Orenburg region police in solving crimes».*

15. *The principle of «double subordination» of internal affairs bodies – along the departmental line (to higher bodies of the Ministry of Internal Affairs), and along the «Soviet» line (to executive committees of local Councils on the rights of their departments). Resolution of the Central Committee of the CPSU and the Council of Ministers of the USSR «On measures to improve the work of the Ministry of Internal Affairs of the USSR» // Party life. M.*, 1957. No. 4. pp. 64-65.

16. Mulukaev R. S. *Selected works: To the 80th anniversary of his birth / Roland Sergeevich Mulukaev.* M. 2009. 562 p.

17. Groshev S.N. *Reforming the system of internal affairs bodies of the USSR in 1956-1968: dissertation ... cand. Jurid. M.*, 2008. 214 p.

18. OAI IC of the Ministry of Internal Affairs of Russia in the Astrakhan region. F. 70, Op. 2c, Ed.hr. 52, l. 103-106. *Review of the Ministry of Internal Affairs of the RSFSR dated March 8, 1958. «Information on the work experience of the permanent commissions of the Soviets of Workers' Deputies for the protection of public order».*

Информация об авторе:

Кужахметова Сауле Нарбулатовна, старший преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин Академии управления МВД России, Москва, Россия, kuzsaule@yandex.ru

Saule N. Kuzhakhmetova, Senior Lecturer at the Department of State and Legal Disciplines of the Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Moscow, Russia.