

На правах рукописи

Камалова Галина Тимофеевна

**ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ УРАЛА
В ГОДЫ НОВОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ**

Специальность 07.00.02 – Отечественная история

А в т о р е ф е р а т
диссертации на соискание ученой степени
доктора исторических наук

Челябинск – 2009

Работа выполнена на кафедре истории России ГОУ ВПО «Южно-Уральский государственный университет»

Научный консультант – доктор исторических наук,
профессор
Кобзов Владимир Серафимович

Официальные оппоненты: доктор исторических наук,
профессор
Кондрашова Маргарита Ионовна,

доктор исторических наук,
профессор
Леонов Сергей Викторович,

доктор исторических наук,
профессор
Сидоренко Василий Павлович.

Ведущая организация – ГОУ ВПО «Челябинский государственный университет»

Защита состоится 25 декабря 2009 г., в 14-00 часов, на заседании диссертационного совета ДМ 212.298.13 при Южно-Уральском государственном университете (454080, г. Челябинск, пр. им. В. И. Ленина, 76, ауд. 244).

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Южно-Уральского государственного университета.

Автореферат разослан «___» ноября 2009 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат исторических наук,
доцент

М.И. Мирошниченко

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы. Значимость изучения истории правоохранительных органов периода проведения новой экономической политики вызвана, прежде всего, непосредственным академическим интересом. В современной исторической науке идет активный процесс переосмысления прошлого России. Овладение историческим опытом не только обогащает наши знания, но и помогает совершенствовать организацию и деятельность правоохранительных органов, позволяет избежать многих ошибок прошлых лет. Исследование проблемы с позиций историзма является обязательным условием научного познания. Постоянное обращение к опыту диктуется причинами как общеметодологического, так и гносеологического характера.

Правоохранительная система в качестве самостоятельного предмета исследования стала рассматриваться недавно и, в целом, ещё не получила должной разработки. На сегодняшний день отсутствуют работы, комплексно исследующие советскую систему правоохранительных органов на стадии ее формирования, как на общероссийском, так и на региональном уровнях. В предшествующее время изучались лишь вопросы функционирования отдельных звеньев системы: суда, прокуратуры, ОГПУ, милиции. Они в совокупности решали проблемы утверждения нового социального порядка, однако в отдельности перед каждым из правоохранительных институтов стояли свои конкретные задачи. В связи с этим, и возникает необходимость анализа механизма взаимодействия различных компонентов единой правоохранительной системы.

Некоторые из сформулированных вопросов ранее уже ставились в общероссийском масштабе, тем не менее, обращение к местному материалу позволяет уточнить и конкретизировать общие тенденции развития правоохранительных органов рассматриваемого периода. Такие исследования позволяют перенести центр тяжести на изучение правоприменительной практики на местах, что позволяет расширить источниковую базу и выявить региональную специфику. История правоохранительных органов – важнейший источник и существенная часть современного научного знания о различных аспектах советской государственности.

Заметное повышение общего интереса к истории и к историческим исследованиям в современных условиях обусловлено рядом факторов, в том числе и углублением преобразований, активным участием в политическом процессе широких слоев населения. Выбор тех или иных путей социального и политического развития связан с переосмыслением пройденного пути, с новыми трактовками и оценками событий прошлого. Деидеологизация общества позволяет по-новому взглянуть на многие, ранее казавшиеся устоявшимися оценки событий. Знание реальной истории функционирования правоохранительной системы пролетарского государства содействует лучшему пониманию как прошлой советской государственности и ее институтов, так и подлинного содержания современных политических и правовых процессов, закономерностей и тенденций их развития.

Строительство правового государства, развитие демократических принципов политической жизни, укрепление законности и правопорядка относятся к числу важнейших задач постсоветской России. В связи с этим, одной из узловых проблем становится развитие и совершенствование правовых механизмов обеспечения государственной власти и устройства гражданской жизни. В современных условиях именно право является тем социальным институтом, который наиболее очевидно накапливает положительный опыт разумной организации всей совокупности общественных отношений. Движение России по пути реформ сопровождается отказом от тоталитарных методов в идеологии, политике и экономике, в основу работы по реорганизации правоохранительной системы положена идея безусловной защиты прав и свобод человека и гражданина. Однако в реальности власть закона ещё не стала верховенствующей, всесильной, неотвратимо и эффективно влияющей на поведение субъектов общественных отношений, а человек, его права и свободы не стали еще надежно охраняемой высшей ценностью. Реорганизация правоохранительной системы требует определения компетенции каждого из ее звеньев, установления четких принципов их деятельности. Методология преобразований предполагает в этих целях изучение исторического опыта.

В условиях переходного периода, когда в обществе отсутствует социальная стабильность и наблюдается обострение криминогенной обстановки, изучение имеющегося опыта деятельности государственных структур, действовавших в прошлом в аналогичных ситуациях, является жизненно необходимым. В сложившихся условиях особую актуальность и интерес представляет изучение советской правоохранительной системы периода новой экономической политики. Нэп отличали не только элементы рыночных отношений, но и определенное «потепление» в области политической. Прямое или опосредованное влияние элементов рынка проявилось в реформировании как правоохранительной системы в целом, так и ее отдельных структур. Изучение этого периода является исходным условием реалистического анализа преобразований 30-х гг. XX в., опосредованных историческим сдвигом рубежа конца 20-х–нач. 30-х гг. Развитие правоохранительных органов в 20-х гг. XX в. происходило на фоне сложных социальных процессов. Важность исследования избранной темы обусловлена также и масштабами современной преступности, неблагоприятными тенденциями ее динамики.

Актуальность избранной темы связана и с особенностями функционирования правоохранительной системы на постсоветском пространстве, ее исторической обусловленностью и преемственностью. Современный период сочетает противоречивые тенденции в развитии всех институтов государственной власти, в том числе, и правоохранительных органов. От эффективности деятельности государства, от его правового характера в прямой зависимости находятся законность и правопорядок.

Степень научной изученности темы. В современной историографии условно можно выделить два основных периода изучения истории правоохранительной системы советского государства: советский (20–80-е гг. XX в.)

и постсоветский (90-е гг. XX в.–до наших дней). Внутри советского периода традиционно в научной литературе выделяется несколько этапов, не одинаковых по степени полноты решения проблемы, использованию архивного материала (20-е гг., 30–40-е гг., 50–60-е гг. и 70–80-е гг.). В постсоветском периоде также можно выделить два этапа, различающихся содержанием (90-е гг. XX в. и первое десятилетие XXI в). История советской правоохранительной системы в целом, как в масштабе страны, так и отдельных регионов, до недавнего времени не являлась предметом специального изучения. В связи с этим, существует потребность исследования деятельности суда, прокуратуры, органов государственной безопасности и рабоче-крестьянской милиции на каждом из этапов.

Поскольку до недавнего времени суд относили к системе правоохранительных органов, то анализ изученности избранной темы следует начинать с пролетарской системы правосудия. В 20-е гг. начало историографии положили практические работники, непосредственно участвовавшие в ее формировании. Среди работ этого периода следует отметить труды деятелей советской юстиции: Я.Л. Бермана, Н.В. Крыленко, П.И. Стучки, Д.И. Курского, А.Я. Вышинского и др. Для них характерно господствовавшее отношение к праву и государству как институтам, отмирающим по мере продвижения к коммунизму. Схема освещения истории правоохранительных органов, созданная в 20-е гг., долгое время считалась классической. Работы этого периода, поскольку они написаны очевидцами, одновременно могут служить и источником фактического материала.

В 30–40-е гг. произошло резкое сокращение количества публикаций по проблеме. В условиях массовых репрессий, установления моноидеологии правоохранительные органы фактически были исключены из сферы внимания исследователей. 50–80-е гг. стали весьма результативными для исторической науки. Хрущевская «оттепель» стала новым этапом в изучении истории правоохранительных органов. Важным событием стало издание в 1955 г. первого сборника нормативных актов «История законодательства СССР и РСФСР по уголовному процессу и организации прокуратуры 1917–1954 гг.», также сборника документов, характеризовавших деятельность ВЧК¹. В 50–60-е гг. историография обогащается трудами, подготовленными историками. Это, прежде всего, работы Л.Н. Гусева, М.В. Кожевникова, а также сборники статей, посвященные 40, а затем 50-летию Верховного Суда СССР². Среди них особого внимания заслуживает монография М.В. Кожевникова. В его работе нашла отражение история суда периода проведения новой экономической политики в самом общем виде. В целом,

¹ История законодательства СССР и РСФСР по уголовному процессу и организации прокуратуры 1917–1954 гг.: сб. док. / сост. Л.Н. Гусев; ред. С.А. Галунский. – М., 1955; Из истории Всероссийской Чрезвычайной комиссии. 1917–1921 гг.: сб. док. – М., 1958.

² Гусев Л.Н. История законодательства СССР и РСФСР по уголовному процессу и организации суда и прокуратуры 1917–1954 гг. – М., 1955; Кожевников М.В. История советского суда / под ред. И.Г. Голякова. – М., 1948; Кожевников М.В. История советского суда 1917–1956 гг. – М., 1957; Верховному Суду СССР – 40-лет / ред. А.Ф. Горкин. – М., 1965.; Верховный суд СССР 1921–1974 гг./ред. А.Н. Смирнова. – М., 1974; Сухарев А.Я. Советский суд. – М., 1976; Сухарев А.Я., Пашкевич П.Ф. Наш народный суд. – М., 1981 и др.

авторы вышеуказанных трудов рассматривали проблемы организации и развития судебной системы, не выходя за рамки официально принятой точки зрения на роль В.И. Ленина, коммунистической партии. Вместе с тем, исследования 50–60-х годов заложили основу для историографии последующего периода.

До начала 60-х гг. проблема функционирования органов советской юстиции на Урале в исторической литературе не рассматривалась. Одним из первых В.В. Кривоногов¹ попытался раскрыть процесс создания следственных органов на Урале, показать их структуру, компетенцию и кадровый потенциал. Вместе с тем, автор, на наш взгляд, недостаточно уделил внимания месту органов предварительного следствия в правоохранительной системе, ограничив время их деятельности лишь периодом гражданской войны. К проблеме создания суда в регионе обратились в своих исследованиях А.И. Казаков, А.С. Смыкалин и Л.Л. Маковская². Однако они рассматривали лишь вопросы управления судебными органами с учетом особого административно-территориального деления региона, при этом сама система правосудия Урала, ее структура и функционирование в качестве самостоятельного предмета не ставились.

В 50–80-е гг., наряду с судом, в сфере интересов историков оказались и институты прокурорского надзора. В частности, М.В. Кожевников на основании анализа законодательных актов проследил общие вехи в становлении и направлениях деятельности советской прокуратуры³. Попыткой преодоления сложившегося в научной литературе схематизма в освещении института прокуратуры стала работа «Советская прокуратура. История и современность»⁴, подготовленная к 60-летнему юбилею советской власти. В ней нашла отражение характеристика этапов становления и развития института прокуратуры, имеются материалы о прокурорских работниках. Небольшая, но очень емкая по содержанию статья А.С. Панкратова⁵ впервые в отечественной историографии раскрывает

¹ Кривоногов В.В. К вопросу о создании органов расследования преступлений на Урале (1917–1922 гг.) (по материалам государственного архива Свердловской области) // сборник аспирантских работ по вопросам государства и права. – Свердловск, 1963. – С. 97–105.

² Казаков А.И. К вопросу об истории развития органов судебного управления РСФСР // Правовые проблемы истории государственных учреждений: межвуз. сб. науч. тр. – Свердловск, 1983. – С. 52–55; Смыкалин А.С. Реорганизация органов судебного управления на местах в 1922–1924 гг. // Проблемы права социалистической государственности и социального управления: межвуз. сб. науч. тр. – Вып.73. – Свердловск, 1978. – С. 137–142; Маковская Л.Л. Организационное руководство судами (органы судебного управления в губерниях Урала в 1917–1922 гг.) // Пермский ун-т. Ученые записки. №284. – Пермь, 1973. – С. 163–174.

³ Кожевников М.В. Органы, выполнявшие функции советской прокуратуры до ее учреждения.(1917–1922 гг.) // Ученые записки МГУ. – М.: МГУ, 1949. – Вып. 144. – С. 37–84; Его же. Учреждение советской прокуратуры, ее организация и деятельность в период перехода на мирную работу по восстановлению народного хозяйства (1921–1925 гг.) // Ученые записки МГУ. – М., 1949. – Вып. 145. – С. 3–50; Его же. Пути развития советской прокуратуры // Ученые записки МГУ. Кн. пятая. – М., 1950. – Вып. 147. – С. 17–145.

⁴ Советская прокуратура. История и современность / под ред. Р.А. Руденко. – М., 1982.

⁵ Панкратов А.С. Кадры советской прокуратуры // На страже советских законов / под ред. Р.А. Руденко. – М., 1972.

содержание кадровой политики в прокуратуре в годы ее становления и развития. Вопросы, связанные с деятельностью прокуратуры, рассматривались и уральскими учеными в периодических научных сборниках¹. Заслуживает внимания статья А.П. Угроватова и Г.Ф. Юрова, в которой они анализируют деятельность прокуратуры во второй половине 20-х гг. Авторы справедливо отмечают снижение количества протестов, однако, на наш взгляд, их однозначная детерминированность этого явления только улучшением деятельности учреждений прокуратуры, затушевывает суть процессов, которые происходили в советской правоохранительной системе на рубеже 20–30-х гг.².

В 60–80-е гг. прошлого столетия в исторических исследованиях более широко представлен опыт органов суда и прокуратуры, однако и деятельность милиции по охране общественного порядка также получила освещение в ряде крупных работ. Весьма плодотворно работал М.И. Еропкин, который издал несколько монографий³. В них впервые представлена периодизация истории советской милиции, проанализирована нормативно-правовая база. В этот период обратились к истории милиции и уральские авторы⁴. В.М. Руцкин⁵ исследовал вопросы создания милиции в Пермской губернии. В.Г. Андреева, Е.Г. Бунеев, Б.В. Виноградов⁶ в работе, посвященной 60-летию юбилею советской милиции, главное внимание сосредоточили на формировании РКМ Среднего Урала. Авторы вышеназванных трудов не ставили под сомнение избранный политический курс; об ошибках и злоупотреблениях в работе милиции говорили кратко, в рамках дозволенного партийными установками. Обстановка того времени не позволила им объективно показать процессы, раскрывающие взаимоотношения РКМ с партийными органами, а также определить ее место в общем механизме власти.

Крупным явлением в историографии стало издание в 1977 г. фундаментального труда «История советской милиции» под редакцией Н.А. Щелокова⁷. Авторы двухтомника опирались на широкую источниковую базу.

¹ Прокурорский надзор и укрепление социалистической законности в советском государстве: межвуз. сб. науч. тр. / Свердловский юрид. институт им. Р.А. Руденко. – Свердловск, 1981; Компетенция прокуратуры СССР: межвуз. сб. науч. тр. / СЮИ им. Р.А. Руденко. – Свердловск, 1985; Основные направления деятельности советской прокуратуры: межвуз. сб. науч. тр. – Свердловск, 1988.

² Угроватов А.П., Юров Г.Ф. Реализация прокуратурой Сибирского края компетенции по укреплению законности в период индустриализации (1926–1929 гг.) // Компетенция прокуратуры СССР: межвуз. сб. науч. тр. – Свердловск, 1985. – С. 127.

³ Еропкин М.И. Краткий очерк развития организации форм советской милиции (1917–1930 гг.). – М., 1957; Еропкин М.И. Развитие органов милиции в Советском государстве. – М., 1967 и др.

⁴ Кузнецова К.П. Люди в синих шинелях (Документальные очерки). – Челябинск, 1964; Трофимов А.И. Ко всем бурям лицом. – Свердловск, 1971.

⁵ Руцкин В.М. Рождение советской милиции в Прикамье / под ред. Я.Р. Волина. – Пермь, 1973.

⁶ Андреева В.Г., Бунеев Е.Г., Виноградов Б.В. Становление советской милиции на Среднем Урале. – Свердловск, 1977.

⁷ История советской милиции: в 2 т. / ред. Н.А. Щёлоков. – М., 1977.

Однако и это солидное исследование не избежало общих недостатков, характерных для работ советского периода.

Таким образом, за 20–80-е гг. в изучении истории советской правоохранительной системы и ее структурных элементов периода нэпа были достигнуты определенные результаты. За эти годы была детально проработана нормативная база, в научный оборот введен большой массив архивных документов и материалов периодической печати. Были созданы обобщающие труды по истории суда, прокуратуры, милиции, в которых в числе прочих представлен также и период нэпа. При этом следует отметить, что наиболее серьезные работы были подготовлены на базе общесоюзного материала. Региональный аспект правоохранительной тематики стал развиваться лишь в 60–70-е гг., интенсивность научных исследований сдерживалась идеологическим и политическим диктатом КПСС, единым методологическим инструментарием исследования, недоступностью большого числа документов, отрывом от зарубежной историографии. Все это затрудняло определение реальной роли правоохранительных органов в реализации карательной политики государства. В конечном счете, накопление знаний о деятельности советских правоохранительных органов стало приходиться в противоречие с упрощенной трактовкой их становления и развития. Характерной чертой отечественных работ 20–80-х гг. является абсолютизация вклада силовых структур в упрочение советской власти, героизация борьбы с преступностью, подчеркивание зависимости задач правоохранительной системы от политических целей государства. В подавляющем большинстве исследований общесоциальное содержание их деятельности не рассматривалось. Догматизм, оценки только с позиций марксизма-ленинизма – все это стало тормозом в научном познании. Ведущей чертой советской исторической науки было то, что она являлась органичной составной частью общественно-политической системы.

В определенной степени переходным от советского этапа историографии к современному является период конца 80–сер. 90-х гг. XX в. С одной стороны, в условиях политического и идеологического плюрализма, общественное сознание характеризовалось небывалым интересом к отечественной истории, к истории государственных структур, в особенности правоохранительных органов. С другой – крах советской государственности, ломка стереотипов породили острый методологический кризис, разочарование в принципах формационного подхода. Поиски ответов на запросы общества и новых концептуальных подходов сопровождалось анализом основных этапов советской истории, пересмотром в ней роли В.И. Ленина, И.В. Сталина и социалистического выбора, сделанного в октябре 1917г., то есть, прежде всего, разрабатывались проблемы политической истории. Именно изменение концептуальных подходов, расширение документальной базы за счет рассекречивания архивных материалов и оказали влияние на последующее состояние изученности проблемы. Наряду с общими работами, в которых иллюстративно рассматривались вопросы прошлого правоохранительных органов, появляются и специальные исследования. Среди них особый интерес представляют

публикации В.М. Курицына¹, проанализировавшего основные направления дискуссий по вопросам права и законности в 20-е гг., раскрывшего процесс кодификации законодательства и реформирования суда, прокуратуры. В более поздней статье «Переход к нэпу и проблемы законности: новое прочтение» В.М. Курицын пришел, на наш взгляд, к весьма важному выводу, что «слабость и противоречивость политических, социально-экономических и идеологических гарантий предопределили и половинчатость, непоследовательность правовых реформ, и взятого в связи с переходом к нэпу курса на укрепление законности»². Это положение объясняет неоднозначность масштабов преобразований различных структур правоохранительной системы в условиях введения элементов рыночной экономики.

В значительной степени выработка новых концептуальных подходов к освещению различных аспектов политической истории страны, была связана с анализом феномена новой экономической политики, который занял особое место в историографии второй половины 90-х гг. Некоторые ответы на дискуссионные вопросы этого периода российской истории содержит коллективная монография «Нэп в контексте исторического развития России XX века»³, в том числе и уточнению его хронологических рамок. Использование научного потенциала социальной истории позволило В.А. Надеждиной⁴ поставить интересные проблемы, связанные с социокультурными детерминантами «нэповской» модернизации, осмыслить неудачи «нэповского» пути к социализму. На повышенную актуальность социокультурных подходов к изучению эпохи становления социализма обращали внимание и другие авторы⁵.

Смена политической парадигмы активизировала различные направления исследований правоохранительных органов на всех этапах советской истории. Критическое осмысление российской истории за семьдесят лет существования советской власти сформировало два подхода к оценке их роли в становлении и сохранении тоталитарного режима. С одной стороны, это дискуссионные материалы, написанные в духе отрицания «всего советского». С другой – работы,

¹ Курицын В.М. Переход к НЭПу и революционная законность. – М., 1972.; Его же. Из истории советского административного права // Советское государство и право. – 1981. – № 10; Его же. Развитие прав и свобод в Советском государстве. – М., 1983; Его же. Становление социалистической законности. – М., 1983.

² Курицын В.М. Переход к НЭПу и проблемы законности: новое прочтение // Право и жизнь. – 1992. – №1. – С.158.

³ Нэп в контексте исторического развития России XX века. – М., 2001.; Россия нэповская. Россия. XX век. Исследования. – М., 2002.

⁴ Надеждина В.А. Нэповская Россия в зеркале социальной истории // Отечественная история. – 2007. – №4. – С. 149–157.

⁵ См.: Лютов Л.Н. Настроения рабочих провинции в годы нэпа (на примере Среднего Поволжья) // Отечественная история. – 2007. – № 4. – С. 65–73; Орлов И.Б. Современная отечественная историография нэпа: достижения, проблематика, перспективы // Отечественная история. –1999. – №1. – С. 102–116; Соколов А.К. Об изучении социальных преобразований советской власти. 1917–1930-е годы / Россия в XX веке: реформы и революции. – М., 2002. – Т. 1.– С. 103–113.

авторы которых стремятся к взвешенному изучению причин трагедии нашего народа, связанной с репрессивной политикой советского государства.

Серьезным вкладом в изучение причин и условий формирования административно-командной системы стали труды Е.Г. Гимпельсона, который проанализировал обширный законодательный материал, уделив внимание роли судебных и чрезвычайных органов, исследовал репрессивно-карательную политику советской власти, рассмотрел становление и эволюцию политической системы, место в ней правоохранительных органов в тесной связи с «нэповской» реальностью. Исследованием проблем правоохранительной системы 20–30-х гг., критическим осмыслением истории её подразделений в рассматриваемый период занимались не только историки, но и представители правовой науки. Среди них выделяются публикации В. Кудрявцева, В.С. Нерсисянца, А.Я. Малыгина¹ и др. В частности, А.Я. Малыгин в одной из первых статей поднял на новый уровень понимание роли суда, прокуратуры, милиции в механизме правоохранительной системы 20-х гг., определив ее содержание. Л.П. Рассказов² особое внимание обратил на правовое регулирование реформирования и деятельности органов государственной безопасности, значимость кодификации. Анализ нормативной базы и архивных материалов позволил автору аргументировать роль спецслужбы в историческом повороте рубежа 20–30-х гг. Критический анализ советской судебной системы, ее функционирования содержит монография В.А. Букова³. Автор акцентировал внимание на проблеме преемственности в российской системе правосудия, роли классового суда в формировании предпосылок тоталитаризма в СССР. Исследованию советской адвокатуры, внутренней структуры и тенденций ее развития посвящены многочисленные работы⁴. В.Н. Смирнов и Р.Р. Усманов в книге «История адвокатуры Среднего Урала»⁵ интересующему нас периоду

¹ Кудрявцев В., Лукашева Е. Социалистическое правовое государство // Коммунист. – 1988. – №11; Нерсисянец В.С. История идей и правовой государственности и современность // Социалистическая законность. – 1989. – № 1; Малыгин А.Я., Мулукаев Р.Я. и др. Становление и развитие аппарата советского уголовного розыска. 1917–1985 гг. – М., 1991; Малыгин А.Я. Особенности правового регулирования борьбы с преступностью в период новой экономической политики // Вопросы совершенствования нормативного регулирования деятельности органов внутренних дел. – Уфа, 1991. – С. 80–86; Малыгин А.Я. Правоохранительная система периода проведения новой экономической политики // Проблемы развития правоохранительных органов. Труды Академии МВД РФ. – М., 1994. – С. 55–64.

² Рассказов Л.П. Карательные органы в процессе формирования и функционирования административно-командной системы в Советском государстве (1917–1941 гг.). – Уфа, 1994.

³ Буков В.А. От российского суда присяжных к пролетарскому правосудию: у истоков тоталитаризма. – М., 1997.

⁴ См.: Хаски Ю. Российские адвокаты и советское государство: происхождение и развитие советской адвокатуры (1917–1939) / перевод с англ. – М., 1993; Томсинов В.А. Из истории адвокатуры в России: эпоха становления // Законодательство. – 1999. – № 6–7; Барщевский Н.Ю. Организация и деятельность адвокатуры в России. – М., 2000; Барщевский Н.Ю. Адвокатская деятельность / под ред. Буробина В.Н. – М., 2001; Смоленский М.Б. Адвокатская деятельность и адвокатура в Российской Федерации. – Ростов-н/Д., 2002.

⁵ Смирнов В.Н., Усманов Р.Р. История адвокатуры Среднего Урала. – Екатеринбург, 1999.

уделили два параграфа, проанализировав нормативные акты центральной и местной властей, раскрыли процесс образования Екатеринбургской коллегии адвокатов. Ограниченность территориальных рамок не позволила авторам сравнить состав и характер деятельности защитников в различных округах Уральской области и тем самым глубже выявить региональное своеобразие.

К середине 90-х гг. историческая наука в новых условиях в основном, справилась с критическим осмыслением советской истории, проанализировала роль коммунистической партии во властном механизме 20–30-х гг. и правоохранительных органов, как ее опоры. Успешно решена и вторая важнейшая задача этих лет – расширение и обогащение исследовательской базы новыми материалами и документами за счет рассекречивания архивов и издания фундаментальных сборников документов.

В конце 90-х гг. XX.–нач. XXI в. в исторической науке сложились условия для более глубокого изучения сущностных явлений советской истории вообще и, нэпа, в частности, на основе новых концептуальных и методологических подходов. Судя по направленности и содержанию новейших трудов по истории 20-х гг., исследователи в первую очередь анализировали особенности взаимоотношения власти и народа во всех сферах жизни «нэповского» общества, привлекали массу нового, весьма образного, эмпирического материала для анализа сущности политического режима. Постсоветский период развития отечественной истории характеризуется явным качественным сдвигом, а именно: существенным обновлением методологии, источниковой базы и практического инструментария исследований. Среди этих достижений, уже вошедших в научный арсенал российских историков, можно выделить цивилизационный подход, модернизационную теорию, приемы и методы исследования социальной истории, что позволило не просто отрицать советский опыт, но и увидеть в нем позитив.

Деятельности государственных структур, в том числе и правоохранительных органов, в контексте последних методологических достижений, посвятили свои труды И.В. Павлова, О.В. Хлевнюк, Т.П. Коржихина, В.И. Ивкин и др.¹. Основным достоинством их исследований является введение в научный оборот большого блока, не использовавшегося ранее архивного материала, рассмотрение с новых позиций механизма функционирования государственной власти и его отдельных компонентов. В 90-е гг. появляются работы, в которых была предпринята попытка осмысления феномена советской номенклатуры не только с использованием теоретических схем, родившихся на волне перестройки, но и с привлечением конкретных исторических данных². Вопросы партийного руководства

¹ Павлова И.В. Сталинизм: становление механизма власти. – Новосибирск 1993; Павлова И.В. Механизм политической власти в СССР в 20–30-е годы // Вопросы истории. – 1998. – № 11–12; Коржихина Т.П. Советское государство и его учреждения: ноябрь 1917–декабрь 1991. – М., 1994; Хлевнюк О.В. Политбюро. Механизм политической власти в 30-е годы. – М., 1996; Ивкин В.И. Государственная власть в СССР. Высшие органы власти и управления и их руководители. 1923–1991. – М., 1999.

² См.: Михеев В.А. Номенклатура: эволюция отбора: историко-политический анализ. – М., 1993; Пашин В.П., Свириденко Ю.П. Кадры коммунистической номенклатуры: методы

правоохранительной системой в первой половине 20-х гг. рассмотрел Б.В. Павлов¹. На рубеже XX и XXI в. появляются глубокие исследования, посвященные истории карательных органов в России². От публикаций предыдущих лет их отличают новые концептуальные подходы. Среди них особое место принадлежит работе Б.Б. Коровина «История отечественных органов безопасности», в которой автор, опираясь на рассекреченные ведомственные нормативные акты, показал последовательное расширение возможностей ОГПУ для внесудебных репрессий. Выводы автора о связи этой функции спецслужбы с реализацией политической линии ВКП (б) убедительно аргументированы. В последние годы появились работы, посвященные проблеме кадрового состава карательных органов. В частности, вопросам подготовки и воспитания чекистских кадров в годы нэпа уделил внимание в своей монографии А.М. Плеханов³. Заслуживают научного внимания публикации О.И. Капчинского⁴, исследующего кадровый состав руководящих органов ОГПУ в 20-е гг.

Вопросы, связанные с проявлением произвола в отношении уральского крестьянства и роли в его осуществлении правоохранительных органов, рассмотрел А. Базаров⁵. Его работа удачно сочетает полемичность и объективность, знание психологии и быта российского крестьянства, привлечение огромного фактического материала и обширной нормативной базы. Автор убедительно показал роль изменений в праве для массового применения насилия правоохранительных органов к крестьянству, взаимосвязь различных структур властного механизма в ликвидации последнего класса собственников, в разрушении вековых традиций и нравственных устоев уральской деревни.

В связи с подготовкой к празднованию 300-летнего юбилея российской прокуратуры активизировался и интерес к её истории⁶. В.Б. Алексеев и Е.А.

отбора и воспитания. – М., 1998; Коржихина Т.П., Фигатнер Ю.Ю. Советская номенклатура: становление, механизмы действия // Вопросы истории. – 1993. – № 7.

¹ Павлов Б.В. Становление контроля партийной номенклатуры над правоохранительной системой в 1921–1925 гг. // Вопросы истории. – 2004. – № 1. – С. 32–48.

² См.: Альбац Е. Мина замедленного действия (политический портрет КГБ). – М., 1992; Бабков Ф.Д. КГБ и власть. – М., 1995; Воронцов С.А. Правоохранительные органы и спецслужбы Российской Федерации: история и современность. – Ростов-н/Д., 1999; Коровин Б.Б. История отечественных органов безопасности. – М., 1998; Петров М.Н. ВЧК–ОГПУ: первое десятилетие. – Новгород, 1995.

³ См.: Плеханов А.М. ВЧК–ОГПУ. Отечественные органы безопасности в период новой экономической политики. 1921–1928 гг. – М., 2003; Плеханов А.М. Проблемы места и роли органов госбезопасности в социально-политической структуре советского общества в 1920-е годы // Исторические чтения на Лубянке. 1999. – М. – Великий Новгород, 2000.

⁴ Капчинский О.И. Бывшие члены неболшевиетских партий и участники Белого движения в аппарате ГПУ–ОГПУ в 1922–1929 гг. // Вопросы истории. – 2006. – № 8. – С.143–146; Его же. Социальный и партийный состав центрального аппарата ОГПУ в 1920-е годы. // Отечественная история. – 2007. – № 1. – С. 93–101.

⁵ Базаров А. Дурелом или господа колхозники: в 3-кн. Кн. 1. – Курган, 1997.

⁶ Звягинцев А.Г., Орлов Ю.Г. Распяты революцией. Российские и советские прокуроры. XX век. 1922–1936 гг.– М., 1998; Беляев В.П., Борисов Г.А., Грячковская Ю.М., Теплов В.И. Прокурорский надзор в России: историко-теоретический очерк. – Белгород, 2001; Беляев В.П. Надзорная государственная деятельность в России (вопросы теории). – Белгород, 2001.

Миронова исследовали важное направление в деятельности прокуратуры – надзор за производством дел в судах¹. В.И. Басков и В.Г. Бессарабов, продолжая анализ М.В. Кожевникова, с новых позиций попытались проследить путь, пройденный советской прокуратурой за семьдесят лет². Откликнулись на этот юбилей и уральские историки, а именно: вышел сборник статей «Прокуратура Оренбуржья: история и современность» и книга С.Ю. Салминой «Прокуратура Челябинской области. Очерки истории»³. С.Ю. Салмина в своей работе использовала фактический материал о становлении и развитии прокурорских структур не только в Челябинской области, но и в целом на Урале. Исторический обзор охватывает почти три века функционирования подразделений прокуратуры в регионе. Автор приводит сведения о персональном составе Челябинской прокуратуры. Вместе с тем, следует отметить, что в связи с юбилейным характером издания глава «Прокуратура в годы нэпа» не содержит целостного анализа процесса формирования органов прокурорского надзора в Уральской области, нет исследования форм и направлений их деятельности в конкретных условиях 20-х гг.

Представляют интерес работы, исследующие деятельность милиции по борьбе с преступностью в годы нэпа, написанные на материалах Южного Урала. С.В. Щеткин и И.И. Коваль в статье «Милиция Южного Урала в борьбе с преступностью в условиях новой экономической политики»⁴, опубликованной в юбилейном сборнике, рассматривают проблему перегруженности милиции обязанностями, не связанными с выполнением ею основных функций. В более поздней своей статье А.В. Щеткин стремится проследить особенности борьбы с преступностью на Южном Урале в годы нэпа⁵. На основании анализа архивных материалов автор пришел к выводу об увеличении масштабов преступности к концу 20-х гг., как в республике в целом, так и на Урале, аргументируя его комплексом факторов. С привлечением значительного архивного материала написана книга «Милиция Челябинской области. 1802–2002. Страницы истории»⁶, где интересующему нас периоду посвящена глава «Государственно-правовой статус милиции в годы нэпа».

В литературе четко просматривается возросший интерес к истории правоохранительных органов, складывается научная традиция в исследовании

¹Алексеев В.Б., Миронова Е.А. Прошлое и настоящее прокурорского надзора за производством дел в судах // Советская прокуратура: очерки истории. – М., 1993. – С. 95–111.

²Басков В.И. Отечественная прокуратура в 1922–1996 гг. // Вестник МГУ. Серия. Право. – 1998. – № 1. – С. 101–114; Бессарабов В.Г. Советская прокуратура. 1922–1991 гг. // Журнал российского права. – 2002. – № 12. – С. 120–138.

³Прокуратура Оренбуржья: история и современность: сб. ст. – Оренбург, 2002; Салмина С.Ю. Прокуратура Челябинской области. Очерки истории. – Челябинск, 2001.

⁴Щеткин С.В., Коваль И.И. Милиция Южного Урала в борьбе с преступностью в условиях новой экономической политики // Актуальные проблемы совершенствования правоприменительной деятельности органов внутренних дел: юбилейный сб. науч. тр. – Челябинск, 2000. – С. 119–201.

⁵Щеткин С.В. Преступность на Южном Урале в годы НЭПа (1921–1928 гг.) // Юридическая теория и практика. – 2006. – № 1. – С. 126–130.

⁶Милиция Челябинской области. 1802–2002. Страницы истории. – Челябинск, 2002.

различных сторон их деятельности, кадрового состава. Однако пока недостаточно исследован такой аспект как состояние «культурности» кадров правоохранительных органов. В большинстве работ, как в целом по стране, так и по Уралу, имеет место лишь констатация их низкого образовательного уровня. Требуется более пристального анализа и уточненной характеристики социальной состав контингента, пополнявшего правоохранительные органы. Необходимо проследить, как изменения состава, уровня культурности штатов обусловили деформирующее влияние на характер многих процессов в советской России во второй половине 20-х гг.

Истории советских правоохранительных органов периода проведения новой экономической политики посвящен ряд диссертаций. Основная масса исследователей рассматривает отдельные структурные элементы правоохранительной системы вне их взаимосвязи и взаимозависимости: суд, прокуратуру, органы государственной безопасности, милицию. Судебной системе периода нэпа, её становлению и развитию, в частности, посвящены диссертации А.С. Смыкалина, О.И. Филоновой, А.А. Шороховой¹. А.С. Смыкалин широко привлекает материал по организации судебного управления в районированной Уральской области, однако вопросы функционирования суда, формы отправления правосудия, кадры судебных учреждений Урала оказались вне интересов автора. В диссертационном исследовании О.И. Филоновой рассматривается состояние и деятельность судебных органов Курганского и Шадринского округов с использованием неизвестных ранее архивных материалов. Привлечение отдельных показателей по Уральской области позволило автору выявить специфику судебных кадров в округах с преимущественно с аграрным населением. В.Н. Смирнов² свою диссертацию посвятил изучению становления и деятельности адвокатуры в 20–30-е гг. в территориальных рамках Свердловской области. Однако в работе не получили глубокого теоретического и фактического обоснования последствия исторического поворота конца 20–нач. 30-х гг. для состава, форм и направлений деятельности адвокатуры региона.

Наибольшее количество диссертационных исследований посвящено истории милиции³. С.В. Щеткин¹ на примере Южного Урала рассматривает историю одной

¹ Смыкалин А.С. Органы судебного управления РСФСР в период с 1922–1929 гг.): дис. ... канд. юрид. наук. – Свердловск, 1981; Филонова О.И. Советская судебная система и деятельность судебных органов в 1921–1929 гг. (на материалах Южного Зауралья): дис. ... канд. юрид. наук. – Челябинск, 2005; Шорохова А.А. Становление и развитие советского суда в Башкирии (1917–1927 гг.): автореферат дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2007.

² Смирнов В.Н. Организационно-правовые формы деятельности адвокатуры на Среднем Урале (историко-правовое исследование): дис. ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2003.

³ Малыгин А.Я. Государственно-правовой статус милиции РСФСР в период проведения новой экономической политики (20-е годы): дис. ... доктора юрид. наук. – М., 1994; Шамаров В.М. Государственная служба в милиции НКВД РСФСР (становление и развитие правовых и организационных основ): дис. ... доктора юрид. наук. – М., 1999; Непранов Р.Г. Правовые основы организации и деятельности российской милиции по охране общественного порядка и борьбе с преступностью в период проведения новой экономической политики (1921–1929): дис. ... канд. юрид. наук. – Ростов-н/Д., 2000.

из структур правоохранительной системы. Достоинством его исследования является привлечение данных по Уральской области и РСФСР, что делает выводы, касающиеся региональных подразделений милиции, более обоснованными, и позволяет более четко выявить специфику преимущественно аграрных округов. Вместе с тем, автор, анализируя различные направления деятельности РКМ, в том числе и выполнение обязательных постановлений исполкомов советов различных уровней, содействие различным ведомствам, в выводах по разделу автор дальше констатации факта перегруженности милиции не идет, не выясняет глубинные причины этого явления. История милиции Урала требует дальнейшего изучения различных аспектов ее формирования, функционирования и, особенно, взаимодействия с советскими и партийными учреждениями и другими правоохранительными структурами.

Проблеме формирования правоохранительной системы советского государства в целом посвящена докторская диссертация О.И. Чердакова². Это пока единственное исследование, известное автору, в котором в комплексе рассматриваются проблемы становления и развития всех структур правоохранительной системы на протяжении длительного отрезка времени, в который включен и период проведения новой экономической политики. Автор проследил развитие уголовно-правовой доктрины и её влияние на эволюцию органов правопорядка. Однако при исследовании различных вопросов реформирования суда, прокуратуры, органов государственной безопасности, милиции О.И. Чердаков не всегда придерживается хронологии, что затрудняет восприятие перемен и их детерминированность. Эволюцию советской правоохранительной системы в 20-е гг. автор рассматривает вне контекста этапов нэпа, что также ослабляет аргументированность роли правоохранительных органов в становлении тоталитарного режима в СССР.

Диссертационное исследование Т.В. Зубаревой³ посвящено одному из аспектов деятельности правоохранительных органов Курганской и Оренбургской областей. Интересующему нас периоду посвящена вторая глава, однако роль правоохранительной системы в экономической стабилизации региона в первой половине 20-х гг. представлена на уровне отдельных фактов из деятельности ее структур и в целом не получила обобщения.

Анализ опубликованной литературы и диссертационных исследований позволяет сделать вывод о недостаточной изученности историками темы. До настоящего времени отсутствуют комплексные исследования истории формирования и деятельности правоохранительных органов, как на общероссийском, так и на региональном уровне. Изученность данной проблемы на

¹ Щеткин С.В. Милиция на Южном Урале в 1921–1928 гг.: дис. ... канд. истор. наук. – Челябинск, 2002.

² Чердаков О.И. Формирование правоохранительной системы Советского государства. 1917–1936 гг. (историко-правовое исследование): дис. ... доктора юрид. наук. – Саратов, 2002.

³ Зубарева Т.В. Из истории деятельности правоохранительных органов Южного Урала в выполнении экономической программы правительства в 1918–1930-х годах: дис. ... канд. истор. наук. – Оренбург, 2004.

Урале касается частично суда, прокуратуры, милиции в территориальных рамках отдельных областей. Некоторые положения, выдвигаемые авторами, носят либо ошибочный, либо противоречивый характер, и требуют уточнения на основе более глубокого прочтения нормативных актов и архивных материалов. Специфика избранной темы в масштабе Уральской области пока не выявлена. Отсутствуют работы, анализирующие историю правоохранительной системы, как в целом, так и её структурных подразделений. Нуждается в переосмыслении уже накопленный исследователями материал в связи с формированием новых концептуальных подходов к изучению такого периода советской истории как эпоха нэпа, определению места и роли правоохранительных органов в защите и укреплении политического режима.

Объектом исследования выступает советская правоохранительная система как сложное и многогранное образование, включавшее основные подсистемы: охранительно-правовые нормы, центральные и региональные органы.

В качестве **предмета** предлагаемого диссертационного исследования рассматривается процесс становления и развития органов правопорядка, выполнявших правоохранительные функции на Урале в специфических условиях реализации новой экономической политики.

Хронологические рамки исследования охватывают временной отрезок с 1921 г. по 1929 г., обладающий определенной целостностью. Эти годы традиционно принято считать временем осуществления новой экономической политики – единственным в советской истории периодом, когда правоохранительным органам приходилось действовать в экономике с элементами рынка. Поэтому начальный рубеж исследования увязывается с решениями X съезда РКП (б), принятыми в марте 1921 г. В условиях осуществления нэпа на Урале проводились широкомасштабные эксперименты, в том числе и в правоохранительной сфере. В 20-е гг. произошло становление основ советской государственности; систематизировано и кодифицировано законодательство. Были реорганизованы ВЧК–ГПУ–ОГПУ, суд, милиция; созданы прокуратура и адвокатура; начала складываться административно-командная система и советская номенклатура. 1929 год в качестве конечного рубежа исследования выбран потому, что к этому времени была в основном сформирована правоохранительная система, просуществовавшая без серьезных перемен весь советский период; завершены эксперименты в данной сфере на Урале; изменения в методах, направлениях и характере деятельности суда, прокуратуры, госбезопасности, милиции в обстановке отказа от нэпа свидетельствовали о наступлении нового этапа советской истории.

Территориальные рамки исследования охватывают Урал, который в 1921 г. объединял четыре губернии – Екатеринбургскую, Пермскую, Тюменскую и Челябинскую. В результате административно-территориальной реформы в конце 1923 г. на их базе была образована Уральская область, в составе 16 округов, 205 районов, 87 городов. В 20-е гг. Урал был своеобразной экспериментальной площадкой, на которой апробировались не только принципы нового административно-территориального деления, но и адаптированная к нему структура судебных и прокурорских органов, система управления подразделениями

рабоче-крестьянской милиции, способы защиты экономической безопасности стратегических объектов, формы привлечения населения к охране общественного порядка и борьбе с преступностью. Значимость результатов эксперимента заключалась в том, что он охватывал систему правоохранительных органов на значительной территории, части которой отличались по уровню развития экономики, отраслям; социальной структуре, составу населения по роду занятий, плотности и т.д., что позволяет проследить особенности решения кадровой проблемы, характер и направления реформирования и деятельности различных правоохранительных структур не только в сравнении с центром, но и внутри региона. Приобретенный опыт имел общероссийское значение.

Цель исследования заключается в изучении на материалах Урала процесса формирования советской правоохранительной системы, ее кадрового состава и основных направлений деятельности в условиях проведения новой экономической политики.

Достижение поставленной цели предполагает решение следующих **задач**:

- выявить особенности реформирования правоохранительной системы и её компонентов на Урале в годы нэпа;
- проанализировать принципы подбора и расстановки кадров в суде, прокуратуре, ОГПУ и милиции Урала в 20-е гг.;
- проследить эволюцию кадрового состава уральских органов правопорядка в зависимости от изменения их правового статуса;
- раскрыть на основе регионального материала основные направления функционирования суда, прокуратуры, ОГПУ и милиции;
- исследовать черты новаторства и традиции в характере и методах работы правоохранительных органов Уральской области в специфических условиях реализации нэпа;
- определить формы взаимосвязи и взаимодействия между центральными и местными органами охраны правопорядка, между правящей партией и правоохранительной системой, а также ее отдельных структурных элементов между собой в области борьбы с преступностью.

Выполнение этих задач дает возможность получить более полное представление об особенностях становления и функционирования правоохранительных органов Урала как части советской правоохранительной системы, о месте и роли их в истории советского общества и государства.

Источниковая база. Исторический источник – это продукт культурной деятельности людей прошлого, свидетельствующий о нем¹. В целях всестороннего изучения различных аспектов рассматриваемой проблемы автор использовал адекватные избранной теме и неразрывно связанные с задачами исследования виды исторических источников. Значительную долю исследуемых в работе исходных материалов составляют текстовые источники: законодательные и нормативные акты, делопроизводственные документы и материалы, труды В.И. Ленина и других

¹ Источниковедение. Теория. История. Метод. Источники российской истории: учебное пособие / И.Н. Данилевский, В.В. Кабанов, О.М. Медушевская, М.Ф. Румянцева. – М., 2004. – С. 26–27.

лидеров коммунистической партии, статьи и речи деятелей юстиции, периодическая печать, статистика. Часть письменных источников была опубликована либо в советский период, либо – постсоветский. Основной массив делопроизводственных документов и материалов выявлен в 48 фондах 12 центральных и местных архивов.

Фундаментальными источниками по истории советской правоохранительной системы первого десятилетия ее существования являются законодательные акты и решения центральных и местных органов власти, составлявшие правовую основу ее организации и функционирования. Их анализ позволяет проследить эволюцию правового статуса и характера деятельности правоохранительной системы в целом и ее структурных элементов. Однако, несмотря на значимость данного вида источников, нельзя не отметить его ограниченные возможности, так как он редко отражает этап правоприменения закона.

Заполнить информационную лакуну позволяют иные источники. Самый многочисленный вид исторических источников – это делопроизводственные документы. Сюда относятся документы и материалы советских учреждений и коммунистической партии, а также центральных и региональных органов юстиции. Среди них особое место занимают документы правившей партии. Необходимость использования историко-партийных делопроизводственных материалов диктуется тем, что РКП (б) – ВКП (б), занимаясь выработкой государственной политики, стремилась закрепить ее посредством нормативных актов. В силу этого складывание и эволюция советского законодательства находились в зависимости от задач партийного строительства.

Несмотря на огромную значимость директивных решений высших органов правившей партии, для понимания характера правоохранительной функции советского государства, для изучения ее практической реализации приоритетными являются делопроизводственные документы местных партийных комитетов, особенно те, которые имеют прямое отношение к деятельности суда, прокуратуры, ОГПУ, милиции Урала. В отличие от материалов руководящих органов РКП (б) – ВКП (б) документы областного и окружных комитетов в большинстве своем не опубликованы и хранятся в бывших партийных архивах. В центре документации общественных организаций Свердловской области фонд Уральского обкома РКП (б) (ЦДОСО Ф. 4.) содержит материалы о формировании областной прокуратуры и суда периода районирования; подборе и расстановке кадров правоохранительных органов, динамике количественного и качественного состава органов суда, прокуратуры, ОГПУ, милиции, следственных работников на протяжении всего исследуемого периода. В этом фонде отложились информационные сводки ОГПУ. Организационно-распорядительная документация фонда, представленная большим количеством циркуляров, разрабатывавшихся для местных органов ОГПУ, служит источником для осознания значимости совершенствования информационной работы, а также для изучения официальных представлений о перспективах дальнейшего развития страны, оценок процессов и событий, роли, отводившейся различным слоям населения в строительстве социализма.

Особенностью современного этапа освоения делопроизводственных материалов является расширение публикаторской деятельности, как в центре¹, так и на Урале². Однако, по-прежнему, большинство комплексов делопроизводственных документов суда, прокуратуры, спецслужб и милиции сосредоточено в архивах. В государственном архиве Российской Федерации в материалах фонда (ВЦИК СССР) (ГАРФ Ф. Р. 1235), содержащего отчеты о работе местных органов власти, пленумов исполкомов советов и пояснительные записки к ним, нашла отражение функция управления. Именно в этом фонде обнаружено постановление ВЦИК о введении в действие Положения об Уральской области от 24 октября 1923 г., а также об организации Уральской областной прокуратуры и суда. В документах общего делопроизводства фондов (Верховного Суда СССР и НКВД РСФСР) (ГАРФ Ф. Р. 947. и Ф. Р. 393) выявлены ведомственные инструкции НКВД, циркуляры НКЮ местным судебным органам, милиции, уголовному розыску. Обилие циркуляров, различных инструкций, наличествующих в делопроизводственных материалах областных и особенно окружных структур судебных, прокурорских, милицейских органов, связано с малограмотностью и низкой квалификацией работников на уездном и волостном уровнях. Руководящие органы таким путем стремились обеспечить единообразие проводимой политики.

Несмотря на значимость документов ГАРФ для выявления региональной специфики, наибольшую ценность представляют делопроизводственные материалы специализированных фондов государственных архивов Уральской области. В государственном архиве Свердловской области (ГАСО) отложились материалы о деятельности суда, прокуратуры, милиции в целом по Уральской области. Фонд Свердловской областной прокуратуры (ГАСО Ф. Р. 2259) насыщен информацией о деятельности правоохранительных органов в связи с реализацией прокуратурой надзора за законностью деятельности всех государственных учреждений. Весьма ценными для исследования являются документы об организации Уральской областной прокуратуры; о численном и персональном составе надзорных учреждений области; о реорганизациях их структуры на протяжении исследуемого периода; о направлениях деятельности и ее результатах. Особо следует выделить материалы, раскрывающие роль прокуратуры региона в координации деятельности правоохранительных органов путем проведения межведомственных совещаний различного уровня (областных, окружных, районных). Значительные массивы

¹ Примечание: Только за 1992–1997 гг. издано более 285 сборников архивных документов // Источниковедение новейшей истории России: теория, методология, практика: учебник / А.К. Соколов, Ю.П. Бокарев, Л.В. Борисова и др. – М., 2004. – С. 127.

² Общество и власть. Российская провинция. 1917–1985. Научное издание. Док. и матер. (Пермская, Свердловская, Челябинская области): в 6 т. / гл. ред. академик РАН В.В. Алексеев; зам. гл. ред. д.и.н. А.В. Сперанский; институт истории и археологии УрО РАН. Челябинская область. Док. и матер. Т. 1. 1917–1945. – Челябинск, 2005; Челябинская область. 1917–1945. Сб. док. и матер. / под ред. П.Г. Агарышева. – Челябинск, 1998; Новая экономическая политика на территории Уральской области. / ГУ ЦДОСО / сост. М.А. Федорова. – Екатеринбург, 2000; Нэп на территории Уральской области. 1921–1927 гг.: темат. перечень / сост. М.А. Федорова. – Екатеринбург, 2002.

делопроизводственных документов и материалов содержат фонды окружных прокуратур в государственных архивах Курганской, Пермской, Свердловской, Тюменской и Челябинской областей. Пониманию механизма принятия решений служит изучение таких видов делопроизводственных документов, как переписка прокурора Уральской области с Прокурором РСФСР, руководящими работниками наркомата юстиции РСФСР.

Фонды судебных учреждений Уральской области (ГАСО Ф. Р. 148; Ф. Р. 340) содержат широкий круг документов о реформировании судебной системы, ее особенностях и управлении, недостатках организации; о формах и направлениях деятельности постоянных судебно-кассационных сессий; о категориях преступлений, рассмотренных окружными судами; о классовом характере выносимых приговоров и т.п. В фонде Курганского окружного суда (ГАКО Ф. Р. 475) обнаружена весьма обширная информация о количественном и качественном составе народных судов округа, о направлениях и результатах деятельности; об организации выборов народных заседателей и их социальном составе; об устройстве выездных сессий, о материальном положении судей, о «выдвиженцах» из рабочих и крестьян. В этом фонде широко представлены Бюллетени НКЮ РСФСР, что облегчает сравнение региональных и общереспубликанских показателей. В фонде Тюменского окружного суда (ГАТО Ф. Р. 264) выявлены дискуссионные материалы о судебной милиции, а также директивное письмо Уральского областного суда, адресованное окружным и народным судам области. В нем рекомендовалось установить кратчайшие сроки прохождения дел, связанных с сопротивлением коллективизации, и организовать показательные процессы.

Весьма ценными для осознания масштабов деятельности ОГПУ по контролю за политическими настроениями и поведением населения страны являются ранее засекреченные документы, представленные многостраничными «списками-справочниками» бывших полицейских, офицеров белых армий, эсеров, кадетов, меньшевиков, торговцев, лишенцев избирательных прав; лиц, участвовавших в антисоветских выступлениях. Настоящие материалы выявлены в фондах архивного отдела Челябинского облисполкома и государственного архива Челябинской области (ОГАЧО Ф. Р. 321; Ф. Р. 519). В этих же фондах содержатся запросы партийных и советских органов на конкретных лиц о наличии на них компромата, а также и ответы на них. Данные материалы ранее историками не использовались.

Документация различных подразделений уральской милиции, ее управленческих структур содержится в специализированных фондах, а также в фондах административных отделов исполкомов советов различного уровня. Фонды государственного архива Свердловской области содержат сведения о милицеских подразделениях всей Уральской области. Так, в фонде Свердловской областной милиции (ГАСО Ф. Р. 854) выявлены документы о ходе формировании ведомственной милиции в регионе, ее численности; о борьбе РКМ с конкретными видами преступлений; о динамике количественных и качественных характеристик кадрового состава. Распорядительная документация фондов (административный отдел Уральского исполкома советов рабочих, крестьянских и красноармейских

депутатов и административный отдел Свердловского окружного исполкома) (ГАСО Ф. Р. 102; Ф. Р. 349) включает материалы о реализации управления милицией и уголовным розыском, о привлечении населения к охране общественного порядка. В названном фонде также выявлены документы, раскрывающие механизм подчинения милиции Урала органам ОГПУ в оперативном отношении. Документы и материалы низовых милицейских структур (окружных, уездных, волостных) менее отредактированы и позволяют с большей достоверностью судить о реалиях исследуемого периода.

Использование автором делопроизводственных документов и материалов, отложившихся в фондах бывших партийных и государственных архивов, сопровождалось соотнесением сведений, уже введенных в научный оборот и до недавнего времени секретных. Комплексный подход позволил уточнить и выявить новые аспекты формирования и деятельности правоохранительных органов Урала.

Важным историческим источником являются труды В.И. Ленина, без изучения которых нельзя понять влияние его идей на социальную практику, особенно 20-х гг. Они тесно примыкают к документам руководящих органов РКП (б) – ВКП (б) и часто переплетаются с ними. В них получили дальнейшее теоретическое развитие идеи К. Маркса и Ф. Энгельса о сущности социалистического государства. Содержание теории диктатуры пролетариата в российском варианте модифицировалось в тесной связи с политической обстановкой и потребностями правившей партии.

После смерти В.И. Ленина возросло теоретическое и практическое влияние других лидеров партии. Наиболее значимым их теоретическим выводом, имевшим глубокие практические последствия, стал тезис о возможности построения социализма в одной, отдельно взятой стране. Важным источником является теоретическое наследие деятелей советской юстиции, принимавших непосредственное участие в становлении и деятельности правоохранительных органов в 20-е годы: П.И. Стучки, Д.И. Курского, Я.Л. Бермана, Н.В. Крыленко, А.Я. Вышинского и др. Их труды содержат богатый фактический материал и воссоздают атмосферу эпохи.

Более глубокому освещению избранной темы послужил также и такой вид исторических источников как периодическая печать. Использовались материалы как центральных, так и местных газет и журналов; издания советских и общественных органов и отдельных ведомств. Периодическая печать 20-х гг. отличается удивительной открытостью, в ней хорошо представлена статистика преступности, ее виды, результаты борьбы с ней, социальный состав преступников. Печать 20-х гг. характеризуется не только обилием изданий, но и многообразием мнений, еще нет единомыслия и единообразия тоталитарного общества.

Важным источником для данного исследования являлась статистика. Для периода 20-х гг. характерно большое число публикаций статистических данных. Наиболее оперативной формой была периодика: журнал «Статистика труда», бюллетени Центрального статистического управления и др. Сведения, характеризовавшие уровень жизни населения, потребление продуктов, стоимость одежды и т.д., почерпнуты из материалов журнала «Статистика труда» где

приводились данные по регионам республики, в том числе и Уралу. Статистические материалы, раскрывавшие деятельность правоохранительных органов, публиковались на страницах таких изданий, как «Власть Советов», Известия ЦК РКП (б), а также ведомственных журналов: «Административный вестник», «Еженедельник советской юстиции», «Революционная законность», «Советская юстиция». Многие статистические данные отложились в делопроизводственной документации, хранящейся в архивах. В ГАРФ (Ф. Р. 393) – это ежегодные отчеты губернских управлений милиции, составленные по определенной схеме. Их анализ позволяет с большей достоверностью выявить динамику кадрового состава уральской милиции, проследить эволюцию в результативности раскрытия различных видов преступлений, выявить изменения в характере преступлений под влиянием нэпа. Весьма полезной для нашего исследования стала уголовная статистика, статистика административных правонарушений, содержащаяся в сводных ежегодных отчетах органов юстиции Уральской области. Они отложились в фонде Свердловской областной прокуратуры государственного архива Свердловской области (ГАСО Ф. Р. 2259). В бывших партийных архивах Урала отложились ежегодные многостраничные отчеты, содержащие сведения о кадровом составе суда, прокуратуры, милиции; о направлениях и итогах их деятельности. Сложность их использования в расхождении показателей в характеристике одного и того же явления, что связано с тем, каким учреждением (партийным, ведомственным, центральным или местным) они были составлены. Затрудняют анализ постоянные реорганизации уральских правоохранительных органов и не сложившаяся система управления, нестабильность кадров, что влияло на периодичность и объем показателей.

Использование в работе разнообразных источников позволило обеспечить фактологическую основу проблемы и решить задачи, поставленные в исследовании.

Методологической основой исследования является единство всеобщего, общенаучных и специальных способов познания. Цель и задачи исследования, специфика используемых источников предопределили их комплексное применение. При выборе эпистемологических подходов к разработке конкретной научной проблемы мы исходили из совокупности их эвристических возможностей. В диссертационном исследовании использовались философские методы: единство логического и исторического, восхождение от абстрактного к конкретному. Учитывая, что история правоохранительных органов принадлежит к институциональной истории, нам представляется возможным обратиться к структурно-функциональному анализу, который конкретизирован более частной теорией модернизации. Автор обращается также и к гносеологическому потенциалу системного подхода, что позволило не только проследить взаимосвязь и взаимозависимость всех структурных подразделений правоохранительной системы в исследуемый период, но и определить место каждого из них в механизме власти советского государства. Используются принципы историзма, объективности, детерминизма, индукции и дедукции, анализа и синтеза. Важную

роль в диссертационном исследовании сыграли традиционные для исторической науки методы: проблемно-хронологический, сравнительный, синхронный и др.

Научная новизна работы состоит в проведении комплексного исследования проблемы формирования и развития правоохранительных органов Урала в период новой экономической политики. Локализация исследования границами уникального региона в переломный и весьма значимый период советской истории позволяет воссоздать не только достаточно целостную картину организации советской правоохранительной системы в экспериментальном районе, но и выявить диалектику общего и особенного в ее формировании и деятельности. В работе впервые предпринимается попытка исследовать проблему сквозь призму теории модернизации, которая позволяет обнаружить причины непоследовательности преобразований различных частей правоохранительной системы, увязать эти процессы с несовпадением темпов развития сегментов российского общества при переходе от традиционной стадии к индустриальной, а также особым характером советской модернизации. Правоохранительная система в условиях этих глубоких социальных сдвигов рассматривается как институт, обеспечивавший равновесие между модерном и традиционализмом насильственными методами. При этом содержанием истории органов правоохраны становится поиск баланса между новым и старым, который периодически нарушался под воздействием объективных и субъективных факторов.

В работе рассматривается не только эволюция собственно правоохранительных органов, но и привлечение населения к выполнению функций охраны правопорядка, что позволяло, с одной стороны, в определенной степени компенсировать их слабость, а с другой – ограничивать произвол. На примере Урала раскрывается противоречивость и непоследовательность реорганизации и развития подразделений правоохранительной системы, их взаимозависимость от судеб нэпа. В отличие от историко-правового подхода, преобладающего в изучении данной проблемы, в исследовании значительное внимание уделено субъективному фактору в деятельности правоохранительных органов. Показаны последствия реализации классово-партийного принципа формирования их кадрового состава, предпринята попытка создания социального портрета работника различных правоохранительных структур.

Наряду с обобщением результатов, достигнутых другими исследователями, в научный оборот вводится обширный пласт ранее не использовавшихся документов и материалов из фондов центральных и местных архивов. Анализ рассекреченного материала позволил показать взаимосвязь и взаимозависимость различных элементов системы, выявить механизм партийного руководства ею и его последствия. По-новому расставлены акценты в оценке различных направлений, форм и методов в реализации правоохранительной функции в зависимости от этапов нэпа.

Практическая значимость исследования имеет двойную направленность. С одной стороны, его результаты могут быть учтены при создании обобщающих трудов по истории России; востребованы в преподавании целого ряда дисциплин, таких как: отечественная история, история государства и права России, история

государственного управления России, а также при чтении специального курса. С другой стороны, полученные результаты могут иметь прикладной характер и использоваться при разработке нормативной базы, определяющей общие принципы государственной политики по отношению к органам правоохраны. Только на основе всестороннего изучения исторического опыта возможно реформирование, как правоохранительной системы в целом, так и ее структурных элементов.

Апробация работы. Основные положения и выводы диссертации были обсуждены на кафедре истории России Южно-Уральского государственного университета, рассмотрены на международных, всероссийских и региональных научных конференциях в Санкт-Петербурге, Самаре, Саратове, Оренбурге, Уфе, Челябинске. Кроме того, основные положения диссертационного исследования отражены в монографиях «Правоохранительные органы в механизме советского государства», «Кадры правоохранительных органов Урала в годы новой экономической политики», а также в научных статьях.

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, четырех глав, заключения, списка использованной литературы и источников и приложения.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во **введении** обосновываются актуальность темы и ее научная новизна, определяются цели и задачи исследования, уточняются его территориальные и хронологические рамки.

В **первой главе** дается историографический обзор, характеризуется источниковая база работы, раскрываются ее методологические основы.

Во **второй главе** – «Реорганизация органов охраны правопорядка на Урале в годы нэпа» – исследуется процесс реформирования советской правоохранительной системы, как в целом, так и ее отдельных элементов. Изменения в правоохранительной системе шли в двух направлениях: с одной стороны, создание новых структур (прокуратура, адвокатура), которых не было в предшествующий период, а с другой – изменение направленности и содержания деятельности уже существовавших органов (суд, спецслужбы и милиция). Объем и глубина перемен в них были неодинаковыми.

Наиболее радикальными оказались преобразования в системе *суда*. Они были определены положением «О судеустройстве РСФСР» (1922 г.). Статья 1 Положения вводила на территории РСФСР стройную систему судебных учреждений: народный суд в составе постоянного судьи; народный суд в составе того же народного судьи и двух народных заседателей; губернский суд; Верховный Суд РСФСР и его коллегии. Образование СССР обусловило формирование Верховного Суда как высшей судебной инстанции. На построение системы советских судов определенное влияние оказала административно-территориальная реформа, продолжавшаяся с 1923 по 1928 гг. III сессия ВЦИК приняла положение «Об Уральской области», которая объединила четыре губернии: Екатеринбургскую, Пермскую, Тюменскую и Челябинскую. Исходя из нового административно-территориального деления, ВЦИК и СНК приняли специальный

декрет «О судеустройстве в Уральской области». Судеустройство в области включало следующие инстанции: областной суд, постоянные судебнo-кассационные сессии и народные суды, то есть отличное от принятого в РСФСР (в порядке эксперимента). Позднее было разработано специальное положение «Об Уральском областном суде». Областной суд являлся высшим судебнo-административным органом на территории Уральской области, но вся его деятельность, главным образом судебнo-кассационная, осуществлялась постоянными сессиями, а судебное управление – через уполномоченных в округах.

Несовершенство судебной системы, введенной в Уральской области в порядке эксперимента, выяснилось практически сразу. Прежде всего, ее отличали громоздкость и определенная организационная путаница. Нечеткость в определении функций проявлялась в следующем: постоянные сессии являлись судом первой инстанции по делам, превышавшим подсудность народного суда, и рассматривали кассационные жалобы по приговорам народных судов. Но при этом, никаких административных функций по отношению к народным судам и следователям они не имели. В результате теоретически надзор за нарeудами осуществлял пленум областного суда, а практически они были предоставлены сами себе. При этом, областной суд не имел ни судебных, ни кассационных функций. Дела, рассмотренные в постоянных сессиях областного суда по первой инстанции, а так же по жалобам и протестам, помимо областного суда, передавались в Верховный суд РСФСР.

Однако главный недостаток новой структуры суда в регионе заключался в том, что она не учитывала административного деления, и состояла из народных судов, располагавшихся в районных центрах, и 4 постоянных судебнo-кассационных сессий (в Перми, Свердловске, Тюмени и Челябинске), которые обслуживали всю область (то есть по 4 округа на каждую сессию). Четыре сессии не могли справиться с большим объемом работы, вследствие чего накапливалось значительное количество не рассмотренных дел. Мерой по устранению этого недостатка стало увеличение количества постоянных судебнo-кассационных сессий, что лишь частично решало проблему. Другим способом улучшения структуры суда, стало предложение президиума облисполкома от 5 мая 1926 г. об упразднении института уполномоченных в тех округах, где были постоянные судебнo-кассационные сессии, в связи с нецелесообразностью содержать двойной аппарат. Институт уполномоченных областного суда был упразднен в 1927 г. 19 мая 1926 г. съезд работников юстиции Урала направил ходатайство в Президиум ВЦИК об ускорении вопроса, внесенного еще раньше областным советом, о реорганизации судебнo-следственных органов области. Суть предложения состояла в ликвидации постоянных судебнo-кассационных сессий и создании окружных судов, а также передаче областному суду кассационных прав в отношении решений окружных судов. Реализация этих предложений началась в апреле 1927 г., когда на территории Уральской области были упразднены постоянные судебнo-кассационные сессии и началось формирование окружных судов, в функции которых входил надзор за деятельностью народных судов. Процесс их становления

растянулся до конца 1927 г. и имел промежуточные этапы, когда окружные суды фактически действовали на той же территории, что и упраздненные сессии.

Система правосудия в РСФСР корректировалась не только на региональном, но и республиканском уровне. Новое положение «О суде» от 19 ноября 1926 г. согласовывалось с Основами судеустройства СССР и включало нормы, регулировавшие деятельность суда в районированных территориях. Положение устанавливало следующую структуру судебных учреждений: народный суд; губернский суд; Верховный суд РСФСР. На Урале действовала система, отличная от РСФСР, она включала народный суд, окружной и областной. С 1 сентября 1928 г. Уральский областной суд стал выполнять и кассационные функции по делам, рассмотренным окружными судами. На остальной территории РСФСР передача областным судам кассационных функций от Верховного Суда Республики в отношении окружных судов была осуществлена позднее, лишь во второй половине 1929 г. В результате, весь процесс судопроизводства от начала следствия до вступления приговора в законную силу и исполнение его проводился на местах. На Верховный же суд было возложено общее руководство судебной практикой, инструктирование работников судебных органов. Отказ Верховному суду в кассационной функции по рассмотрению конкретных дел, резко ограничил его возможности в области надзора за законностью, её единообразным применением. Периферийные суды попадали в зависимое положение от местных властей, как при рассмотрении конкретных дел, так и при определении судебной политики по определённым категориям дел (например, по делам о терроре, трудовым спорам и т.д.).

Трёхзвенная система (народный, окружной и областной суд), оформившаяся на Урале, к концу 20-х гг., получила распространение по всей стране и без серьезных изменений просуществовала весь советский период.

Реализация курса на «революционную законность» проявилась и в возрождении органов *прокурорского надзора*. 26 мая 1922 г. III сессия ВЦИК приняла положение «О прокурорском надзоре». Прокуратура РСФСР учреждалась в составе наркомата юстиции во главе с наркомом, который являлся по должности Прокурором республики. Вхождение прокуратуры в исполнительный аппарат и совмещение постов наркома юстиции и Прокурора республики продолжало традиции прокуратуры дооктябрьского периода и в значительной степени определяло ее зависимость от исполнительных органов. Прокуратура на Урале была создана и функционировала на основании Временного Положения об областных прокуратурах, утвержденного 13 июля 1923 г. приказом №54/96 республиканской прокуратуры, в отличие от суда, прокуратура в области сразу создавалась с учетом административного деления. В январе 1924 г. было сформировано областное управление, куда входили прокурор, два его заместителя и 7 помощников, а также 14 окружных прокуратур. Структурно прокурор Уральской области подчинялся непосредственно Прокурору республики, а окружные прокуроры – областному.

Таким образом, к середине 20-х гг. становление органов прокурорского надзора, как в центре, так и на местах, завершилось. Существенным отличием от

прокуратуры императорской России являлась ее децентрализация в масштабе страны. На этом этапе еще не было создано общесоюзной прокуратуры. Проявлением революционного творчества большевиков стало формирование двух уровней прокурорских органов – государственной прокуратуры наркоматов советских республик и судебной прокуратуры СССР. Развитие государственной прокуратуры шло по пути дальнейшего совершенствования республиканской вертикали. На Урале это направление имело свою специфику. В целях рационализации структуры органов надзора в области были созданы институты районной, а позднее и участковой прокуратур. В 1929 г. однако, участковые прокуратуры были упразднены при одновременном укреплении окружных и сохранении районных.

В конце 20-х гг. функционирование в стране двух организационно не связанных между собой уровней прокурорского надзора вновь обострило вопрос о месте прокуратуры в системе государства. В 1929 г. почти одновременно было принято два закона, касавшихся прокуратуры. Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 30 января 1929 г. «О порядке руководства судебными органами РСФСР» закрепляло понижение статуса прокуратуры во властном механизме. Статьей 2 этого акта руководители прокуратуры и суды в иерархии государственных органов были поставлены ниже ОГПУ и НКВД, представители которых входили в СНК на правах наркомов. На Урале коррекция взаимоотношений прокурорских структур и органов ОГПУ нашла отражение в перераспределении обязанностей среди членов управления прокуратуры. Исходя из роста властных полномочий ОГПУ, как в государственном механизме вообще, так и в системе правоохранительных органов, наркомат юстиции закрепил функцию контроля ОГПУ «в целях упрощения и ускорения решения спорных вопросов» за областным прокурором, а не за его помощником, как это предусмотрено положением «Об Уральской прокуратуре». Другим законом – новым положением «О Верховном Суде СССР и Прокуратуре Верховного Суда СССР», принятом ЦИК и СНК СССР 24 июля 1929 г., Прокурор Верховного Суда наделялся широкими правами, вплоть до законодательной инициативы. Он получил право совещательного голоса в заседаниях Президиума ЦИК СССР, СНК СССР, СТО, коллегий наркоматов и других центральных ведомств СССР. Было продекларировано право прокурора, приостанавливать даже постановления и действия ОГПУ. Аналогичным правом был наделен и его старший помощник по надзору за ОГПУ.

На первый взгляд, законы, касавшиеся статуса государственной республиканской прокуратуры и судебной прокуратуры СССР, противоречивы и разнонаправлены. По нашему мнению, эти противоречия носили чисто внешний характер. Главное, что их объединяло – они вполне отвечали курсу ужесточения режима, усиления административных методов управления обществом. Действительно, повышение статуса Прокуратуры Верховного Суда СССР отвечало потребностям ужесточения уголовной репрессии при осуществлении модернизации административными методами. В свою очередь, понижение статуса государственной прокуратуры на республиканском уровне неизбежно вело к освобождению карательных органов от контроля государства. На наш взгляд, такая

противоречивость в республиканском и союзном законодательстве, есть логическое продолжение спора внутри правящей элиты о месте прокуратуры в государственном механизме. Кроме того, возникновение коллизий между органами прокуратуры и ОГПУ (что тоже было традиционным и неизбежным) возвышало роль арбитра – партийные структуры. Большевиками была создана система прокурорского надзора, максимально приспособленная под государственное и политическое устройство советской России.

Реформы не могли не коснуться и *органов государственной безопасности*, ибо в годы гражданской войны ВЧК превратилась в организацию, аналогов которой в России не было. Декретом ВЦИК от 6 февраля 1922 г. «Об упразднении ВЧК и о правилах обысков, выемок и арестов» ВЧК и ее местные органы были реорганизованы в Главное политическое управление (ГПУ) при наркомате внутренних дел РСФСР, а на местах – в политические отделы. В связи с сужением полномочий ГПУ предприняло меры по своему организационному укреплению. Ссылаясь на сокращение штатов, в сентябре 1922 г. ГПУ вошло в ЦК РКП (б) с предложением создать «Бюро содействия ГПУ в наркоматах и центральных учреждениях РСФСР». На местах, в частности, на Урале, бюро содействия ГПУ оказывали большую помощь в секретной работе по выявлению «враждебного элемента». Руководители чекистских служб принимали меры по совершенствованию внутренней структуры с учетом политической и экономической конъюнктуры. В условиях перехода к нэпу значительно возросла роль экономического управления ОГПУ и его отделов. Они занимались расследованием преступлений в сфере экономики. Кроме того, в их работе важное место занимал негласный надзор за хозяйством страны. Урал, оборонный потенциал которого был огромным, находился на особом контроле органов безопасности. Была составлена своеобразная опись всех его ключевых районов.

Максимальной концентрации усилий по выполнению спецслужбами задач, поставленных перед ними, способствовали перемены в их статусе, которые были связаны с образованием СССР. По положению «Об ОГПУ СССР и его органах» от 15 ноября 1923 г. Председатель ОГПУ и его заместитель назначались Президиумом ВЦИК СССР. Председатель или его заместитель входили в состав Правительства СССР с правом совещательного голоса. В соответствии с Конституцией СССР ОГПУ вошло в систему исполнительно-распорядительных органов Союза ССР на правах союзно-республиканского наркомата. На местах: в краях и областях образовывались региональные подразделения – Полномочные представительства ОГПУ. В Уральской области в округах создавались отделы во главе с начальниками, в уездах – уполномоченные с их штатом и секретной агентурой. Уездные уполномоченные не имели права проводить обыски и аресты; главная их задача – сбор информации; все операции по пресечению деятельности преступных лиц проводили губернские и областные отделы. Региональную вертикаль ОГПУ возглавлял Полномочный представитель.

Повышение статуса спецслужб, расширение их полномочий обострило проблему взаимоотношений органов ОГПУ и прокурорского надзора, как в центре, так и на местах. Преодолению противоречий способствовало вмешательство

высших партийных органов и выработка совместной секретной директивы, которая стала компромиссом между руководством прокуратуры и ОГПУ. Директивный документ настоятельно рекомендовал работникам прокуратуры «уяснить, что особые условия работы органов ОГПУ могут иной раз находиться в противоречии с формальными требованиями закона, но они необходимы и целесообразны». Это означало прямое ущемление прав прокурорского надзора.

В первой половине 20-х гг. реорганизация *милиции* происходила по нескольким направлениям. Положением «О рабоче-крестьянской милиции» (1920 г.) она была конституирована как вооруженный исполнительный орган советской власти. Общее руководство деятельностью милиции и уголовного розыска возлагалось на Главное управление милиции НКВД РСФСР (ГУМ). На Урале при соответствующих исполкомах советов были созданы отделы управления милицией (губернские, уездные и волостные). После образования Уральской области подразделения РКМ были организованы во всех 16 округах и 203 районах, и при окружных исполкомах советов были созданы административные отделы. Их задачи были конкретизированы специальным положением «Об окружных административных отделах Уральской области». Оформление милиции в регионе по новому (окружному) административному делению было завершено к 1 июля 1924 г. В регионе на всех уровнях (область, округ, район) имелись административные отделы, обладавшие теми же функциями, что и вышестоящие инстанции.

Создание новой системы управления в нерайонированных территориях РСФСР началось лишь после принятия ВЦИК и СНК РСФСР 11 августа 1924 г. положения «Об административном отделе губернских и областных исполнительных комитетов». В результате в республике сложилось две системы местных органов НКВД: одна система, включавшая административные отделы сверху донизу, была введена на районированных территориях. Вторая – сложилась в губерниях, не подвергшихся административной реформе, и носила смешанный характер: в губернских центрах существовали административные отделы, а в уездах – продолжали действовать управления милиции. Лишь в ноябре 1926 г. постановлением ВЦИК вместо уездных управлений милиции при исполкомах советов были учреждены административные отделы с подотделами: общим, милиции и уголовного розыска. В рассматриваемый период был найден оптимальный вариант централизации руководства общей милицией и уголовным розыском путем включения их в состав административных отделов губернских (позже и уездных) исполкомов при совмещении должности начальника административного отдела и начальника милиции. Таким образом, задача, поставленная в начале 20-х гг., создание гибкой системы управления органами внутренних дел на местах на Урале была решена раньше, чем на остальной территории республики.

Развитие правоохранительной системы и всех ее структурных элементов в 20-е гг. в стране происходило под влиянием изменяющейся экономической, политической, идеологической обстановки. Отказ от принципа разделения властей привел к тому, что суд, прокуратура, ОГПУ, милиция оказались встроенными в

систему органов исполнительной власти. Именно в 20-е годы сложилась традиция включения суда в правоохранительную систему, считавшаяся бесспорной до недавнего времени. Партийно-государственный механизм в соответствии с задачей строительства социализма в одной отдельно взятой стране приоритет отдавал ОГПУ и прокуратуре, которые подчинили себе суд и милицию.

Третья глава – «Кадровая политика в правоохранительной системе региона в двадцатые годы» – посвящена анализу роли субъективного фактора в эволюции советского общества. Основные принципы подбора кадров для правоохранительных органов были те же, что и для других государственных учреждений, а именно: партийность, классовая принадлежность, лояльность режиму, способность к исполнению обязанностей. В решении кадровых вопросов в 20-е гг. прослеживаются взаимосвязь и взаимовлияние центра и регионов. Так, ВЦИК и СНК РСФСР законодательно определили не только структуру судебных органов в Уральской области, но и их состав. В свою очередь, Уральский обком РКП (б) специальным циркуляром (4 января 1924 г.) установил, что назначение и перемещение народных судей должно производиться только через областной исполком советов после согласования с окружными комитетами партии. Позднее порядок, установленный для Уральской области, нашел законодательное оформление в положении «О судопроизводстве РСФСР» от 19 ноября 1926 г.

Кроме того, в соответствии с указанием ЦК ВКП (б) Уральский обком в июле 1924 г. принял решение, по которому устанавливалось в исполкомах советов всех уровней соотношение коммунистов и беспартийных. Беспартийные могли составлять не более трети всех членов этих органов власти. Подобный подход соблюдался и по отношению к правоохранительным органам, в том числе, и к системе суда. Всего в системе судебно-следственных органов региона к концу 1924 г. было занято 207 человек, 84% состава – члены РКП (б). К 1929 г. в составе народных судов области коммунисты составляли уже 92,5 %, а в окружных – 98,6 %.

Наряду с партийностью важнейшим критерием для занятия должности судьи была принадлежность к пролетарским слоям. Характеризуя социальный состав народных судей, следует отметить, что в 1928 г. по РСФСР их доля составляла 65,2 %, а по Уральской области – 79,9 % (т.е. выше на 14,7%). Надежность государственного аппарата, в том числе и правоохранительных органов, в 20-е гг. была повышена за счет создания номенклатуры. В 1924 г. окружными комитетами ВКП (б) Уральской области была определена номенклатура должностей работников правоохранительных органов.

Особое место в кадровой политике советского государства в 20-е гг. занимали «чистки» государственного аппарата, включая судебные органы, «от чуждых элементов». Основной причиной увольнения судей, обладавших «классовым чутьем» и безупречными анкетными данными, являлась неспособность к работе в силу общей малограмотности и отсутствия элементарной подготовки. Вместе с тем, в системе суда были и работники, имевшие значительный практический опыт. В Уральской области работники со стажем работы в органах юстиции более трех лет составляли в областном суде – 82 % от всех членов, в окружных судах – 31 %, в народных судах – 24 %, то есть областной суд, в отличие

от нижестоящих инстанций был укомплектован более опытными кадрами. В 1924 г. средний работник Уральского областного суда – это член РКП (б), из рабочих, с низшим образованием и стажем работы в судебных органах более трех лет.

В характеристике качественного состава кадров важное место занимает уровень образования. Среди народных судей в округах области доля лиц, имевшие низшее образование, колебалась от 78,6% – в Кунгурском до 94,5 % – в Курганском и Шадринском. Профессиональных юристов в их составе практически не было. Способы подбора, расстановки судебных работников во всех структурных подразделениях советского суда наглядно свидетельствуют о практическом сращивании в 20-е гг. судебной и исполнительной властей, а также наметившемся сращивании судебной власти с партийной.

Важнейшей составной частью правоохранительной системы является *адвокатура*. Восстановление адвокатуры в РСФСР стало частью реформ системы правоохранительных органов. Постановление ВЦИК «Об организации суда в Уральской области», а также Временное Положение «Об окружных коллегиях адвокатов» (1924 г.) конкретизировали организацию коллегий и порядок их пополнения в регионе. Еще в 1923 г. Екатеринбургская губернская коллегия защитников была переименована в Уральскую областную. В связи с расформированием губернских коллегий создавались окружные коллегии защитников. Все защитники первого состава Екатеринбургской губернии имели высшее юридическое образование и практический опыт работы адвокатами, юрисконсультами и судьями в дореволюционное время. Их социальный состав порождал известное недоверие к адвокатуре, которое усугублялось условиями оплаты труда по соглашению с клиентом. Неоднозначным был и вопрос о вхождении коммунистов в состав коллегий. С одной стороны, институт адвокатуры представлялся большевикам элементом буржуазной правовой системы, а с другой – участие в нем коммунистов было необходимо для осуществления принципа классовости правосудия. Правящая партия через особые отделы ГПУ держала кадры адвокатуры под жестким контролем. За деятельностью коллегий надзор по округам осуществлял Уральский областной суд через своих уполномоченных.

Свертывание нэпа, переход к административным методам руководства экономикой усилили негативные тенденции в государственно-партийной политике по отношению к адвокатуре. Ужесточение требований по партийной и классовой принадлежности привело к снижению численности коллегий практически во всех округах области. Малочисленность состава окружных коллегий защитников, огромная территория, которую они обслуживали, резко снижали возможности по оказанию реальной юридической помощи населению.

Превращение *прокуратуры* во влиятельнейший орган правоохранительной системы, ее предназначение быть органом надзора за законностью повышали требования к ее работникам. При формировании прокуратуры одним из главных критериев к ее кадровому корпусу было членство в правящей партии. Так, в составе надзорных органов Урала коммунисты уже в 1924 г. составляли 91,2%. Рост партийной прослойки в составе прокурорских работников, регулярные отчеты руководителей объективно вели к возрастанию их политической зависимости от

местных партийных органов даже в условиях отсутствия «двойной подчиненности». Социальный состав прокуратуры области в течение исследуемого периода изменялся в сторону снижения доли служащих и увеличения – рабочих. За период с 1924 г. по 1929 г. доля рабочих возросла на 15,1 %; крестьян сократилась – на 10 % и служащих снизилась – на 5,1 %.

При подборе кадров на ключевые посты партия отдавала предпочтение прокуратуре, призванной наблюдать за законностью, в ущерб другим органам, в том числе и суду. Поэтому такой показатель как уровень образования в прокуратуре был выше, чем в суде и милиции. На Урале в 1925 г. доля с высшим образованием составила 13 %, со средним – 31 % и с низшим – 56 % от всех. Вместе с тем, к концу 20-х гг. образовательный ценз прокурорских кадров на Урале и в целом по стране понизился. П. Соломон в качестве основной причины падения образовательного ценза прокуроров и судей к концу 20-х гг. называет сокращение подготовки юристов и использование немногих профессионалов в областях, далёких от права. На наш взгляд, это точка зрения не полно выявляет причины. Усугубили ситуацию ужесточение классового отбора, массовые «чистки», которые своим острием касались, прежде всего, интеллигенции. Кроме того, снижение уровня образования – это оборотная сторона «большевизации» и «орабочивания» органов юстиции. Для Урала характерен более высокий, чем в республике в целом, партийно-пролетарский состав органов надзора в связи с особым вниманием властных структур к экспериментальному региону.

Проблема кадрового обеспечения органов *государственной безопасности* до настоящего времени не получила в литературе глубокого научного освещения. Реформирование ВЧК сопровождалось значительным сокращением её численности, а именно: в момент образования ГПУ его штат был определен в 60 тыс. человек. На 1 ноября 1923 г. численность работников уменьшилась в сравнении с 1921 г. в 2,7 раза. Это сокращение численности некоторые авторы, на наш взгляд, вполне обоснованно, рассматривают как своеобразную «чистку» чекистского аппарата, вызванную не столько необходимостью ограничения его карательных функций, сколько направленную на создание профессиональных, дисциплинированных и строго подчиненных воле партии спецслужб. Для решения кадровой проблемы применялись различные методы: партийные мобилизации, широко использовалось «выдвиженчество» рабочих «от станка», институт практикантов. 5 июля 1927 г. ЦК ВКП (б) принял специальное постановление о выдвижении рабочих «от станка» в ОГПУ. В связи с этим постановлением, Полномочный представитель по Уралу просил обком ВКП (б) выделить для работы в ОГПУ заслуживающих доверия рабочих. Большевистское руководство держало подбор кадров для подразделений госбезопасности под гораздо более жестким контролем, чем для других ведомств и учреждений.

Кадровый состав спецслужб центрального аппарата и низового звена резко отличался по уровню образования и классовой принадлежности. В центральном аппарате, определявшем стратегию деятельности, в угоду профессионализму, часто закрывали глаза на такие вещи, как дворянское происхождение, бывшее членство в буржуазных и мелкобуржуазных партиях, даже участие в белом движении. В 1924

г. в центральном аппарате ОГПУ из 96 работников – рабочих было менее 10%, остальные – принадлежали к служащим, что определяло достаточно высокий уровень их образования. Кроме того, повышению образовательного ценза работников аппарата ОГПУ способствовало направление для работы в его подразделениях коммунистов, закончивших московские вузы. В низовом звене аппарата ОГПУ, среди рядовых работников преобладали лица с начальным образованием, ставка делалась на полуграмотных исполнителей.

Изменения в количественном и качественном составе *милиции* и *уголовного розыска* Урала носили однонаправленный характер с общероссийскими, но имели и свои особенности. Лишь к концу 20-х гг. был преодолен кадровый дефицит в уральской милиции, ее численность возросла по сравнению с 1922г., почти в три раза, однако в основном за счет ведомственной милиции. В милиции Уральской области в момент ее образования члены ВКП (б) составляли 34,4% от общей численности (выше республиканского уровня на 12,4%). Вспомогательный статус милиции предопределил, что такой первостепенный в глазах советской власти признак качества кадрового состава как партийность был значительно ниже, чем в других правоохранительных органах. В подборе милицейских кадров главенствующим являлся классовый принцип. Вместе с тем, реализация лозунга «орбочивания» милиции на практике оказалась трудно осуществимой: среднестатистический милиционер Уральской области – это мужчина, беспартийный, из крестьян, с низшим образованием. В 20-е гг. общеобразовательная характеристика оперативного состава милиции во многом отражала процессы постепенного преодоления Россией многовековой неграмотности. Подавляющее большинство милиционеров – 89,1% от всех – имели низшее образование. Показатели уровня образования и квалификации начальников милиции и уголовного розыска, как в Уральской области, так и в целом по РСФСР были ниже, чем в органах суда и прокуратуры. В конце 20-х гг. начальники милиции и руководители уголовного розыска в своем большинстве происходили из крестьян; более 90% имели начальное образование. В 1929 г. лишь 25% из них прошли профессиональную подготовку, необходимую для занимаемой должности. Опорой режима являлись политически лояльные, но не образованные граждане из рабочих и крестьян.

Кадровая политика советского государства в отношении правоохранительных органов в 20-е гг. носила целенаправленный характер. Главный принцип отбора – партийно-классовый. При комплектовании штата правоохранительных органов, вопросы идеологии, преданность политической линии ставились на первое место, отодвигая уровень профессионализма, образования и практического опыта работников.

В четвертой главе – «Обеспечение «революционной законности» на Урале в годы новой экономической политики» – рассматриваются основные направления, формы и методы деятельности правоохранительных органов.

В 20-е гг. XX столетия шел поиск наиболее отвечающих задачам советской власти форм отправления правосудия. В этот период получили значительное распространение выездные сессии. На Урале их проводили народные суды и

постоянные судебные-кассационные сессии областного суда, а позднее и окружные суды. С одной стороны, выездные сессии отвечали идеологическим установкам правящей партии о приближении суда к населению. Кроме того, трудящиеся становились участниками судебного процесса, что способствовало усвоению ими на практике законов. С другой стороны, имело место и обратное воздействие на судей, заинтересованных в укреплении собственного авторитета. Кроме того, практика выездных сессий в 20-е гг. отрабатывала механизм организации политических процессов в 30-е гг.

В деятельности советского суда можно вычлениить традиционные черты, свидетельствующие о преемственности с дореволюционной системой. Преемственность прослеживается, в частности, в участии прокурора и адвоката в отправлении правосудия, но ещё в большей степени видны черты новизны. Новаторство большевиков наиболее ярко проявилось в разнообразии форм привлечения трудящихся к отправлению правосудия. Именно в 20-е гг. велись поиски и разрабатывались механизмы привлечения населения к работе судов. В это время получили развитие формы участия трудящихся в судебном разбирательстве, рожденные в предшествующий период, другие – появились в исследуемое время. Участие населения в работе судебных органов осуществлялось в форме общественных обвинителей, присутствия трудящихся на судебных заседаниях во время выездных сессий и показательных процессов, народных заседателей как прямых участников судебного процесса, и, наконец, общественных судов. Некоторые из них выдержали испытание временем, прошли через весь советский период (например, народные заседатели), а такие же, как «показательные процессы», достигнув апогея в 30–40-е годы, на некоторое время были забыты, пережив ренессанс во второй половине 60–70-х гг. Товарищеские суды были ненадолго возрождены в период хрущевской «оттепели». Другие формы, рожденные в годы нэпа, так и не вышли за рамки эксперимента – общественные обвинители, совместители прокурора, бюро жалоб, привлечение рабочих и крестьян к охране правопорядка и расследованию преступлений.

В первой половине 20-х гг. в практике судебных органов Уральской области обозначились те же тенденции, что и в целом по РСФСР. Ведущей среди них стало устойчивое увеличение гражданских дел в сравнении с уголовными, что было, на наш взгляд, отражением, с одной стороны, хозяйственного роста региона, а с другой – возросшего доверия к судебному разрешению споров. Особенно ярко эту позицию подтверждает увеличение количества окончанных гражданских дел.

Тенденция к ужесточению карательной политики судебных органов, наметившаяся уже в первом полугодии 1926 г., прогрессировала в 1927–1929 гг. Деформация судебной деятельности инициировалась руководящими партийными и государственными органами. Так, Челябинский окружной комитет ВКП (б) 7 января 1929 г. рекомендовал суду «дать директиву на места об усилении судебной репрессии к злым неплательщикам сельскохозяйственного налога и практиковать выездные сессии с подбором подобных дел». В директивном письме Уральского областного суда, адресованного окружным и народным судам, рекомендовалось «установить кратчайшие сроки (три дня) прохождения дел,

связанных с сопротивлением коллективизации», «организовать показательные процессы».

Положение «О прокурорском надзоре» достаточно четко определяло функции советской *прокуратуры*. На неё возлагалось «осуществление надзора от имени государства за законностью действий всех органов власти, хозяйственных учреждений, общественных и частных организаций, частных лиц путём возбуждения уголовного преследования против виновных и опротестования». Способами осуществления общего надзора за законностью были протесты прокуратуры на незаконные распоряжения и постановления советских и административных органов; ревизионные обследования советских учреждений и органов охраны правопорядка по отдельным конкретным вопросам; рассмотрение жалоб граждан, газетных заметок и др. Прежде всего, наблюдался количественный рост протестов на распоряжения и постановления исполнительных комитетов советов всех уровней. В 1924 г. Уральской областной прокуратурой вынесено 253 протеста на незаконные постановления облисполкома, 72,7 % из них было удовлетворено. В 1925 г. их количество возросло в сравнении с 1924 г. в 9,8 раза.

Поворот к свертыванию новой экономической политики во второй половине 20-х гг. в деятельности Уральской прокуратуры проявился в снижении в общем надзоре такой формы как протесты. Сократилась и их общее число, и уменьшилось количество протестов на решения руководящих органов власти. Во второй половине 20-х гг., особенно с конца 1927 г. и в 1928 г., вся прокуратура республики, в том числе и уральская, активно участвовала в общественно-политических кампаниях в деревне, прежде всего, по выполнению плана хлебозаготовок, самообложению, укреплению трудовой дисциплины, борьбе с самотоноварением. При этом, прокуратура выступала фактически как орган прямого действия, проводившего в жизнь «чрезвычайщину».

Советская прокуратура не только осуществляла надзор, но и согласовывала деятельность правоохранительных органов. В 20-е гг. она выработала свой особый метод контроля законности – межведомственные совещания. Заседания проходили с участием представителей всех правоохранительных органов, заинтересованных учреждений и общественности, то есть прокуратура выступала в роли координатора деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

Характер, направленность и особенности деятельности подразделений *ОГПУ* определялись их местом в механизме государства – быть проводником директив коммунистической партии, защитником существующего строя. В рамках избранной темы наибольший интерес представляет борьба спецслужбы с наиболее опасными государственными преступлениями, с противниками советской власти внутри страны и осуществление контроля за политическими настроениями различных категорий населения.

В условиях новой экономической политики нестабильность в политических настроениях граждан делала для руководства страны крайне существенной проблему своевременной и полной информации о реальных настроениях масс. Информационные связи между партийными, советскими и чекистскими

аппаратами были подняты на государственный уровень. Органы государственной безопасности были обязаны информировать партийные и советские учреждения о политическом положении на обслуживаемой территории, представляя еженедельные сводки. Исполкомы советов и партийные комитеты, в свою очередь, обращались в органы ОГПУ за интересующей их информацией. В это же время был издан секретный циркуляр ВЦИК и ЦК РКП (б) о создании всеобъемлющей системы государственной их информации «в целях своевременного принятия соответствующих мер». Для организации «планомерного розыска и осведомления» в уездах и районах «учреждаются уездные уполномоченные». Среди категорий населения, политические настроения которых особенно интересовали органы ОГПУ на протяжении 20-х гг., всегда на первом месте оказывались рабочие – главная классовая опора режима. Значительное место в информационных сводках отводилось настроениям крестьянства, составлявшего подавляющее большинство населения региона. Под пристальным вниманием спецслужб находились также те категории населения, к которым у правившей партии доверия не было изначально: духовенство, служащие, интеллигенция. Важнейшим направлением деятельности низовых подразделений спецслужбы был контроль за деятельностью оппозиционных партий. При этом дела «активных» эсеров передавались в ревтрибуналы, «малоактивных» членов партии направляли в ссылку, а «подозрительных» – устраняли под видом сокращения штатов.

В региональных управлениях ОГПУ существовали специальные отделы, занимавшиеся изучением материалов периодической печати царского, Временного и «белых» правительств, документов государственных учреждений, общественных организаций, политических партий, земств и городских дум с целью выявления, так называемого «контрреволюционного элемента» и составления специальных «списков – справочников». В исследуемый период их данные использовались при «чистке» государственного аппарата. Информационную систему дополняли сведения агентурной сети. Как свидетельствуют архивные материалы, информаторы вербовались в советских учреждениях из числа коммунистов и сочувствующих им. По данным А. Базарова, в уральской деревне конца 20-х гг. в качестве доносчиков широко использовались дети против отцов, крестьянская молодежь, женщины, этой цели служили различные средства: товарный дефицит, пионерское и комсомольское движение, угрозы, бойкот.

Важное место в деятельности ОГПУ занимала борьба с наиболее опасными преступниками и политическими противниками советской власти, в том числе и методами внесудебной расправы. Полномочия спецслужб расширялись и в период расцвета новой экономической политики, причем, происходило это на фоне снижения количества контрреволюционных преступлений. По данным Всесоюзной переписи, опубликованной 17–18 декабря 1926 г., в местах заключения доля лиц, осужденных за этот вид преступлений, составляла всего 1,3% от общего количества арестованных.

Начиная с 1926 г., число осужденных за контрреволюционные и другие особо опасные государственные преступления неуклонно росло. Если в 1925 г. доля крестьян, совершивших контрреволюционные преступления на Урале,

составляла 54,7 %, от общего количества правонарушений, то уже в первом полугодии 1926 г. – она возросла до 82,2 %; на крестьян приходилась и большая часть преступлений против порядка управления (70,7 %). В связи с кризисом хлебозаготовок в 1927–1928 гг. усилилось сопротивление крестьянства. На Урале в конце 20-х гг. самым распространенным антигосударственным преступлением стало сокрытие хлеба, срыв планов хлебозаготовок. По инициативе обкома партии к «злостным зажимщикам хлеба» широко применяли 107 ст. УК РСФСР, постоянно внося в нее поправки в сторону ужесточения. Когда недостаточно было 107 ст., например, при срыве собраний, сходов по самообложению, хлебозаготовкам, распространению облигаций государственных займов виновных арестовывали по 58 ст. Однако это лишь одна сторона борьбы с контрреволюцией, которую вело ОГПУ, другая – представлена расправой без всякого судебного разбирательства.

В деятельности *милиции* в исследуемый период можно выделить следующие направления: выполнение административных функций, охрана общественного порядка и борьба с преступностью. Ведущим направлением в работе милиции в 20-е гг. являлась борьба с преступностью. Анализируя состав, направленность уголовной преступности на Урале в исследуемый период, следует отметить, что в первой половине 20-х гг. в развитии преступности на Урале и в стране проявились следующие тенденции: прежде всего, уменьшение общего количества уголовных преступлений. Если в 1921 г. на 10 тыс. жителей приходилось 56 правонарушений, в 1922 г. – 34, в 1923 г. – 23, а в 1924 г. всего 14 (снижение в 4 раза). Во-вторых, возросла раскрываемость преступлений в регионе. Причем, раскрываемость противоправных деяний в целом по РСФСР в эти годы была значительно ниже, чем на Урале, а именно: 1921 г. – 35–40 % от всех, 1922 г. – 44 %, 1923 г. – 40 %, в 1924 г. – 46 %, то есть в 1924 г. в целом по РСФСР был достигнут уровень раскрываемости Урала в 1923 г. В-третьих, произошли серьезные изменения в составах преступлений: при сокращении контрреволюционных преступлений по РСФСР возросло число хозяйственных. Уже в 1924 г. доля имущественных преступлений на Урале составляла 75 % от их общего количества. Эффективности борьбы милиции с уголовной преступностью способствовали несколько факторов: усиление ее взаимодействия с ОГПУ и прокуратурой, повышение квалификации работников, передача финансирования на республиканский уровень. Во второй половине 20-х гг. в динамике и содержании преступности на Урале наблюдается определенная стабилизация преступности. Общее количество преступлений по годам различалось несущественно, причем подавляющее большинство преступлений совершалось в сельской местности при некотором снижении их доли в общем количестве: в 1927 г. – 77 %; в 1928 г. – 73,2 % в первой половине 1929 г. – 71,4 %. На наш взгляд, тенденция к снижению показателей преступности в деревне в 1928–1929 гг. в условиях реализации курса на сплошную коллективизацию связана с тем, что наиболее тяжкие преступления, квалифицировавшиеся как контрреволюционные, рассматривались во внесудебном порядке. Деятельность милиции в исследуемый период определялась её статусом

вспомогательного органа, отсюда ее перегруженность функциональными обязанностями.

В заключении сделан ряд обобщающих выводов по теме диссертации. Основные вехи становления советской модели правоохранительной системы в основном совпадают с этапами проведения нэпа. Первый этап охватывает 1921–1925 гг., когда реализация нэпа шла по нарастающей линии и были проведены все главные преобразования в правовой сфере. Второй этап – 1926–1929 гг., характеризуется постепенным отказом от нэпа, а в правоохранительной сфере – контрреформаторством.

Несмотря на стремление большевиков к полному разрыву с прошлым, между правоохранительными системами Российской империи конца XIX–нач. XX вв. и советской России периода нэпа наблюдалась преемственность. Она проявлялась в структуре правоохранительной системы; в принципах построения органов полиции и милиции и их компетенции в области борьбы с преступностью, определенной ведомственными актами МВД Российской империи и НКВД РСФСР.

Государственно-правовой статус каждого отдельного органа охраны правопорядка складывался под влиянием широкого круга факторов – изменения экономических приоритетов, кодификации законодательства, реорганизации других правоохранительных органов, изменения административно-территориального деления. Все это были взаимосвязанные и взаимообусловленные процессы, например, реставрация института прокуратуры, неизбежно повлекла за собой восстановление адвокатуры. Упразднение ВЧК и создание ГПУ усилило суд, расширило функции милиции. Отказ от принципа разделения властей привел к тому, что суд, прокуратура, органы государственной безопасности, милиция были встроены в систему органов исполнительной власти.

Обеспечение кадрами различных подразделений системы зависело от их статуса, места и роли в государственном механизме. Так, статус милиции как вспомогательного исполнительного органа предопределял более низкие количественные и качественные характеристики её кадрового состава в сравнении с прокуратурой, ОГПУ. Государственная природа советской адвокатуры вела к жесткому контролю ее состава и деятельности.

Неодинаковой была и роль компонентов правоохранительной системы в реализации политики государства, в защите существующего строя, поддержании монопольной власти коммунистической партии. Опорой режима стали реформированные органы ОГПУ. Деятельность всех правоохранительных структур вполне соответствовала социальному заказу и менялась с изменением политики. Вместе с тем, под влиянием рыночных отношений, оживления демократии, роста общественной активности рабочих и крестьян в деятельности суда, прокуратуры, милиции формировались новые формы и методы их работы. Именно в них закладывалась возможность для последовательного проведения в жизнь законности. Однако эта тенденция была пресечена в ходе свертывания нэпа.

В характере и направлениях деятельности правоохранительных органов в двадцатые годы было много общего. Их соединяла главная задача и назначение быть орудием защиты завоеваний революции, хотя методы и формы ее реализации

были различными. Объединяющим фактором было также партийное руководство всеми структурными элементами системы путем секретных циркуляров; подбора и расстановки кадров; воздействия через коммунистов, работавших в этих органах; использования таких рычагов как партийная дисциплина, отчеты, проверки. Надежность правоохранительных органов повышалась за счет номенклатурного отбора кадров. Происходило сращивание аппарата правоохранительных органов и партии.

В 20-е гг. для деятельности правоохранительных органов характерно было сочетание традиции и новаторства. Преемственность прослеживалась, в частности, в участии прокурора и адвоката в отправлении правосудия. Широко использовались традиционные правовые процедуры (досудебная подготовка дела, расследование материалов обвинительного заключения, судебное разбирательство с участием прокурора и защиты, возможность кассации и др.). РКМ преодолела нигилистическое отношение к опыту царской полиции и взяла на вооружение многие её методы. ОГПУ в осуществлении политического контроля настроений различных категорий населения не только широко использовало методы царской охраны, но и во многом превзошло её масштабы. В 20-е гг. проводились всероссийские и региональные съезды работников юстиции, что являлось эффективным средством укрепления взаимосвязи между центральными и местными органами, а также между различными структурными элементами правоохранительной системы. Но наиболее ярким элементом новаторства в исследуемый период, была широкая связь с общественностью.

В развитии советской правоохранительной система периода нэпа на каждом из этапов прослеживается диалектическое единство и борьба двух противоречивых тенденций. С одной стороны, действовала линия принуждения, сложившаяся в годы революции и гражданской войны и вполне соответствовавшая большевистской доктрине. Другая линия – либерализации и демократизации, вызванная прагматическими задачами сохранения власти в капиталистическом окружении и в крестьянской стране, и определяла особенности эпохи 20-х гг., составляя её содержание. Эта борьба шла на всех уровнях, в центре и на местах, в теории и практике. К концу 20-х гг. была создана правоохранительная система, в большей степени настроенная на исполнение репрессивной функции. В определении приоритетов в деятельности правоохранительных органов ведущую роль сыграла однопартийная система и задачи по ее охране.

По теме диссертационного исследования опубликованы следующие работы:

Публикации в ведущих рецензируемых журналах, рекомендуемых ВАК:

1. Камалова, Г.Т. Характер изменений кадрового состава прокуратуры Урала в условиях нэпа [Текст] / Г.Т. Камалова // Отечественная история. – 2008. – № 2. – С. 120–124 (0,46 п.л.).
2. Камалова, Г.Т. Особенности формирования кадров судебных органов Урала в годы нэпа [Текст] / Г.Т. Камалова // Вестник Челябинского

государственного университета. Серия «История». – Вып. 23. – 2008. – № 5 (106). – С. 13–20 (0,5 п.л.).

3. Камалова, Г.Т. Организация ГПУ–ОГПУ политического контроля населения в 20-е годы [Текст] / Г.Т. Камалова // Федерализм. – Серия «История». – 2008. – № 3. – С. 193–204 (0,4 п.л.).

4. Камалова, Г.Т. Особенности деятельности суда на Урале в годы новой экономической политики [Текст] / Г.Т. Камалова // Вестник Московского государственного областного университета. – Серия «История». – 2008. – № 4. – С. 44–49 (0,4 п.л.).

5. Камалова, Г.Т. Эволюция кадрового состава милиции Урала в контексте нэпа [Текст] / Г.Т. Камалова // Вестник Российского государственного университета дружбы народов. – Серия «История России». – 2008. – № 6. – С. 91–96 (0,5 п.л.).

6. Камалова, Г.Т. Теоретические основы становления советской модели правоохранительной системы [Текст] / Г.Т. Камалова // Известия Алтайского государственного университета. Серия «История. Политология». – 2008. – № 4/4. – С. 71–78 (1 п.л.).

7. Камалова, Г.Т. Становление и развитие адвокатуры на Урале (1922–1929 гг.) [Текст] / Г.Т. Камалова // Известия Алтайского государственного университета. – Серия «История. Политология». – 2008. – № 4/5. – С. 90–93 (0,45 п.л.).

8. Камалова, Г.Т. Подразделения ВЧК–ГПУ–ОГПУ в системе органов государственной власти [Текст] / Г.Т. Камалова // Известия Самарского научного центра Российской Академии наук. – Т. 11. № 2. – 2009. – С. 127–132 (0,6 п.л.).

9. Камалова, Г.Т. Пути совершенствования организационной структуры и управления милицией в годы нэпа [Текст] / Г.Т. Камалова // Вестник Санкт-Петербургского университета. – Серия 2. – 2009. – Вып. 1. Ч. I – С. 123–128 (0,4 п.л.).

10. Камалова, Г.Т. Идеологические основы становления советской модели правоохранительной системы (1921–1929 гг.) [Текст] / Г.Т. Камалова // Вестник Томского государственного университета. Филология. Философия. Социология. Политология. История. Право. Экономика. Психология и педагогика. – № 320. – Март, 2009. – С. 109–112 (0,6 п.л.).

Монографии:

11. Камалова Г.Т. Правоохранительные органы в механизме советского государства (на примере Урала 1921–1929 гг.) [Текст] / Г.Т. Камалова. – Челябинск: Изд-во «Цицero», 2008. – 230 с. (12,4 п.л.).

12. Камалова, Г.Т. Кадры правоохранительных органов Урала в годы новой экономической политики [Текст] / Г.Т. Камалова. – Челябинск: Изд-во «Цицero», 2008. – 296 с. (15 п.л.).

Публикации в других изданиях:

13. Камалова, Г.Т. Особенности формирования адвокатуры в РСФСР в годы нэпа [Текст] / Г.Т. Камалова // Ученые записки. Сб. науч. тр. Оренбургского гос. ун-та. – Вып. 3. – Оренбург: Изд. центр ОГАУ, 2006. – С. 160–166 (0,4 п.л.).

14. Камалова, Г.Т. Становление советской судебной системы в период нэпа [Текст] / Г.Т. Камалова // Академический юридический вестник. – Вып. 2 (24) 2006. – Иркутск: Институт законодательства и правовой информации, 2006. – С. 9–11 (0,4 п.л.).
15. Камалова, Г.Т. Особенности функционирования судебной системы советской России как результат взаимодействия государства и гражданского общества в период новой экономической политики [Текст] / Г.Т. Камалова // Правовые состояния и взаимодействия: историко-теоретический, отраслевой и межотраслевой анализ. Материалы VII международной научно-теоретической конференции. – СПб: СПб ун-т МВД России, 2006. – С. 411–417 (0,3 п.л.).
16. Камалова, Г.Т. Специфика деятельности суда на Урале в условиях новой экономической политики [Текст] / Г.Т. Камалова // Вестник Оренбургского государственного университета. – 2006. – № 9 (59). – С. 44–50 (0,7 п.л.).
17. Камалова, Г.Т. Специфика реализации правоохранительной функции советским государством в условиях нэпа [Текст] / Г.Т. Камалова // Вестник Южно-Уральского государственного ун-та. Серия «Право». Вып. 7. – 2006. – № 9. – С. 33–41 (0,6 п.л.).
18. Камалова, Г.Т. Органы прокурорского надзора в механизме государства (вопросы теории и истории) [Текст] / Г.Т. Камалова // Юридическая теория и практика: Челябинский юридический институт МВД РФ. – 2007. – № 1. – С. 9–14 (0,5 п.л.).
19. Камалова, Г.Т. Координация деятельности органов правопорядка уральской прокуратурой в годы новой экономической политики [Текст] / Г.Т. Камалова // Актуальные проблемы противодействия преступности в современных условиях. Материалы Всероссийской научно-практ. конференции. 18 октября 2007 года. – Челябинский юрид. ин-т МВД РФ. Ч. 2. – Челябинск, 2007. – С. 187–191 (0,3 п.л.).
20. Камалова, Г.Т. Борьба советской милиции с нарушениями общественного порядка в годы новой экономической политики [Текст] / Г.Т. Камалова // Вестник Южно-Уральского гос. ун-та. Серия «Право». Вып. 11. – 2007. – № 18(90). – С. 10–14 (0,5 п.л.).
21. Камалова, Г.Т. Организационно-правовые основы деятельности советской милиции (1920–1923 гг.) [Текст] / Г.Т. Камалова // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия «Право». Вып. 9. – 2007. – № 4(76). – С. 15–19 (0,4 п.л.).
22. Камалова, Г.Т. Взаимодействие милиции с органами правопорядка и общественными организациями [Текст] / Г.Т. Камалова // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия «Право». Вып. 10. – 2007. – № 9(81). – С. 15–19 (0,45 п.л.).
23. Камалова, Г.Т. Эволюция правового статуса советской милиции (1925–1929 гг.) [Текст] / Г.Т. Камалова // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия «Право». Вып. 12. – 2007. – № 28(100). – С. 10–12 (0,6 п.л.).

24. Камалова, Г.Т. Функции советской прокуратуры в период ее становления [Текст] / Г.Т. Камалова // Вестник Челябинского государственного университета. Серия «Право». – 2007. – № 7. – С. 91–99 (0,6 п.л.).

25. Камалова, Г.Т. Динамика борьбы с преступностью на Урале в годы новой экономической политики [Текст] / Г.Т. Камалова // Проблемы преступления и наказания в праве, философии и культуре. Материалы междунар. научно-практ. конф. (25–26 апреля 2007 г. / под общ. ред. А.В. Горожанина: в 2 кн. – Самара: Самарский юрид. ин-т ФСИН России. – 2007. – Кн. 2. – С. 86–89 (0,3 п.л.).

26. Камалова, Г.Т. Функции советской милиции в годы новой экономической политики [Текст] / Г.Т. Камалова // Актуальные проблемы права России и стран СНГ – 2007: Материалы междунар. научно-практ. конф. (29–30 марта 2007 г. – Челябинск: Изд-во ООО «Полиграф-Мастер», 2007. – С. 133–137 (0,3 п.л.).

27. Камалова, Г.Т. Особенности строительства судебной системы на Урале в годы новой экономической политики [Текст] / Г.Т. Камалова // Право и государство: теория и практика. Научно-практический и информационно-аналитический журнал. ИД «Право и государство». – 2007. – № 8(32). – С. 147–150 (0,4 п.л.).

28. Камалова, Г.Т. Направленность перемен в кадровом составе милиции Урала в 1921–1929 гг. [Текст] / Г.Т. Камалова // Актуальные вопросы государства и гражданского общества на современном этапе: Материалы междунар. научно-практ. конф., посвящ. 450-летию добровольного вхождения Башкирии в состав России (10–11 апреля 2007 г.). Ч. 10. – Уфа: РИЦ БашГУ, 2007. – С. 10–16 (0,3 п.л.).

29. Камалова, Г.Т. Опыт историко-правового анализа проблемы кадров советской судебной системы в двадцатые годы [Текст] / Г.Т. Камалова // Журнал «Держава та региони». – Гуманитарный ун-т «ЗИГМУ», 2007. – С. 5–11 (0,7 п.л.).

30. Камалова, Г.Т. Состав и материальное положение уральской милиции в годы НЭПа [Текст] / Г.Т. Камалова // Южно-Уральский историко-правовой вестник: Центр анализа и прогнозирования. Челябинский ин-т УрАГС. – 2007. – Вып. 2. – С. 71–81 (0,6 п.л.).

31. Камалова, Г.Т. Состояние кадрового корпуса милиции Урала в 1921–1923 гг. [Текст] / Г.Т. Камалова // Проблемы права. Международный правовой журнал. – 2008. – № 1. – С. 148–150 (0,3 п.л.).

32. Камалова, Г.Т. Законодательные акты как источник для изучения истории советских правоохранительных органов в годы НЭПа [Текст] / Г.Т. Камалова // Вестник Южно-Уральского гос. ун-та. Серия «Право». Вып. 13. – 2008. – № 2(102). – С. 12–19 (0,7 п.л.).

33. Камалова, Г.Т. Особенности деятельности судебных органов на Урале в годы новой экономической политики [Текст] / Г.Т. Камалова // Исторические записки: межвуз. сб. науч. тр. / Пензенский гос. педагогический ун-т им. В.Г. Белинского. – Пенза, 2008. – Вып. 12. – С. 39–45 (0,4 п.л.).

34. Камалова, Г.Т. Документы и материалы РКП (б) – ВКП (б) как источник для изучения истории правоохранительных органов периода нэпа [Текст] / Г.Т.

Камалова // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия «Право». Вып. 14. – 2008. – № 8(108). – С. 22–30 (0,75 п.л.).

35. Камалова, Г.Т. Концепция законности в годы нэпа: теория и практика [Текст] / Г.Т. Камалова // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия «Право». Вып. 15. – 2008. – № 18(118). – С. 3–10 (0,7 п.л.)

36. Камалова, Г.Т. Реализация надзорных функций советской прокуратурой в условиях изменения форм хозяйствования (1921–1929 гг.) [Текст] / Г.Т. Камалова // Южно-Уральский историко-правовой вестник: сб. науч. тр. / Челябинский институт (филиал) ФГОУ ВПО «Уральская академия государственной службы». – Вып. 3. – 2008. – С. 141–156 (0,9 п.л.).