

УДК 34

DOI: 10.34670/AR.2022.65.30.003

## Организационно-правовое становление уголовного розыска на территории Южного Урала (1919–1923 гг.)

**Салмина Светлана Юрьевна**

Кандидат педагогических наук,  
доцент кафедры экономической теории и регионального развития,  
Челябинский государственный университет,  
454001, Российская Федерация, Челябинск, ул. Братьев Кашириных, 129;  
e-mail: salmina\_1969@mail.ru

### Аннотация

Проблема организационно-правового становления службы уголовного розыска на территории Южно-Уральского региона представляет несомненный интерес для исследователей истории правоохранительных органов и для ученых, работающих на пересечении областей исторической и правовой науки. Весь организационный и правовой фундамент деятельности правоохранительных органов в первые годы советской власти закладывался в правительстве и профильных ведомствах на уровне основополагающих директивных документов. Однако данное обстоятельство отнюдь не умаляет региональной специфики, которой обусловлены хронологические рамки настоящего исследования. Ограниченный объем работы не позволяет в полной мере отразить все региональные особенности становления такой приоритетной милицейской службы, как уголовный розыск. Автором предпринята попытка на фоне развития общей законодательной базы осветить и местную специфику, которая содержится в изученных документах Объединенного государственного архива Челябинской области, а также дать собственную историко-правовую оценку событиям уже далекого прошлого.

### Для цитирования в научных исследованиях

Салмина С.Ю. Организационно-правовое становление уголовного розыска на территории Южного Урала (1919–1923 гг.) // Вопросы российского и международного права. 2022. Том 12. № 6А. С. 25-32. DOI: 10.34670/AR.2022.65.30.003

### Ключевые слова

Уголовный розыск, милиция, Народный комиссариат юстиции, Южный Урал, отдел управления исполнительного комитета, Центральное Управление уголовного розыска, Главное управление рабоче-крестьянской милиции.

## Введение

Проблема организационно-правового становления правоохранительных органов в Южно-Уральском регионе уже становилась предметом исследования ученых-историков и правоведов. В этом отношении весьма существенный интерес представляют работы А.И. Семенова и Н.С. Шибанова [Семенов, 2017; Шибанов, 1997]. Однако нами предпринята попытка на основе не опубликованных ранее архивных документов воссоздать картину становления приоритетной милицейской службы – службы уголовного розыска с учетом особенностей данной территории, ее социально-экономического развития, демографической структуры и так далее. Кропотливое изучение исторических первоисточников, которые, собственно, составляют фактологическую основу качественного историко-правового исследования, позволяет рассмотреть проблему под углом собственного восприятия исторической действительности.

Целью настоящего исследования является историко-правовая оценка процесса становления службы уголовного розыска на Южном Урале в период с 1919 по 1923 г.

Методология работы сочетает в себе формально-юридический, сравнительный и хронологический методы исследования.

## Основная часть

Прежде всего, считаем необходимым остановиться на хронологических рамках настоящего исследования, они обусловлены спецификой историко-правового процесса, проходившего на Южном Урале. Дело в том, что советская власть на этой территории укрепилась только после того, как адмирал Колчак летом-осенью 1919 года потерпел поражение и отступил в Сибирь. Непродолжительная деятельность челябинской народной милиции в период с октября 1917 г. по апрель 1918 г., впоследствии – отрядов Красной гвардии, выполнявших милицейские функции, а также создание в Челябинске Комиссариата Внутренних Дел в марте 1918 г. не могли в значительной степени способствовать приобретению опыта, достаточного для эффективного функционирования органов охраны правопорядка в дальнейшем. Таким образом, есть основания говорить о том, что процесс организационно-правового становления рабоче-крестьянской милиции на Южном Урале начался только в 1919 г. – позже, чем в центральных регионах страны, и завершился к 1923 г., когда на Урале по инициативе правительства была образована Уральская область с центром в Екатеринбурге, куда вошла и Челябинская губерния. С этого момента начался новый этап в развитии Южно-Уральской милиции, освещение которого не входит в предмет данного исследования.

Как известно, большевики, придя к власти, поначалу вовсе не собирались заниматься организацией правоохранительных органов, в частности милиции, на постоянной штатной основе. Исключение составлял только «скорый» революционный суд, необходимый для защиты классовых интересов. Речь не шла ни об институте прокуратуры, который ассоциировался у представителей новой власти с имперскими генерал и обер-прокурорами, ни о полиции по той же причине. Постановление НКВД (Народного Комиссариата Внутренних Дел) «О рабочей милиции», изданное 28 октября (10 ноября) 1917 г., не предполагало учреждения милиции на профессиональной основе. Предполагалось, что всеобщая идея революционного правосознания распространится среди народных масс и укоренится настолько, что представители всех слоев населения, в том числе и маргинальных, которые традиционно составляют социальную базу преступности, прекратят совершать правонарушения. Утопичность этой идеи стала очевидной

спустя совсем немного времени, когда старая полиция была ликвидирована, вместо нее учреждалась новая народная милиция на общественных началах. Такой, с позволения сказать, революционный порядок, а на деле – всеобщий хаос и беззаконие вызвали небывалый всплеск преступности как в столичных городах, так и на местах.

С началом Гражданской войны ситуация с преступностью усугубилась как в масштабах страны, так и на Урале. Адмирал А.В. Колчак, проводивший массовые мобилизации, в основном сельского населения Урала, в свою армию, не занимался наведением внутреннего порядка на территории. В июле 1919 г. в Челябинск вошла Красная Армия, но в отношении борьбы с общеуголовной преступностью она фактически бездействовала. Возникла настоятельная необходимость поиска новых форм организации милиции в двух направлениях: во-первых, разграничения правового статуса и функций милиции и действующей армии, во-вторых, ее трансформации в штатный орган охраны правопорядка. Организационная структура, штатный принцип и классовый подход к формированию органов милиции были законодательно закреплены в Инструкции «Об организации советской рабоче-крестьянской милиции», утвержденной НКВД (Народным Комиссариатом Внутренних Дел) и НКЮ (Народным Комиссариатом Юстиции) РСФСР 12 октября 1918 года. Согласно Инструкции, милиция как штатный орган создавалась временно «ввиду сложившегося в стране чрезвычайного положения».

Но поскольку такой «переходно-временный» орган эффекта не дал, 3 апреля 1919 г. СНК (Совет Народных Комиссаров) РСФСР издал декрет «О советской рабоче-крестьянской милиции», где постановил принять содержание всех ее видов на государственный счет при неуклонном соблюдении штатов, утвержденных комиссариатом внутренних дел. Милиционеры, агенты уголовного розыска и командный состав, подлежащие призыву в ряды Красной Армии, оставались на своих местах и считались прикомандированными к отделам управления исполнительных комитетов Советов. Согласно данному декрету, в милиции вводилось обязательное обучение военному искусству и строгая воинская дисциплина. При обучении штатных сотрудников милиции инструкторам следовало руководствоваться уставами Красной Армии. Комиссариат по военным делам обязывался оказывать содействие НКВД в снабжении оружием, военным снаряжением и провиантом, но исключительно по остаточному принципу. Это означало, что все средства и запасы, предназначенные для удовлетворения неотложных армейских нужд, на милицию расходоваться не могли.

Все органы милиции на местах были обязаны немедленно принять к исполнению данный декрет. С основными положениями декрета было ознакомлено руководство, которое никаких разъяснений по его реализации не получило и вынуждено было заниматься собственным нормотворчеством. Тем более декрет не был широко известен основной массе рядовых сотрудников и сотрудников среднего звена отнюдь не только по причине плохо поставленной правовой работы, но в силу объективных причин. Подавляющее большинство рядовых сотрудников милиции было элементарно неграмотным, так как рекрутировалось из сельского уральского населения. Классовый принцип, который превалировал при наборе в милицию, а позднее и в другие правоохранительные органы, не оставлял возможности кадрового выбора.

Наиболее серьезные проблемы возникали с формированием уголовного розыска, поскольку здесь все же требовались профессиональные знания и опыт. Уголовный розыск считался приоритетной службой, поэтому неоднократные указания Главмилиции предписывали зачислять наиболее грамотных и развитых в интеллектуальном отношении людей именно туда. По этой причине в виде исключения на работу в уголовный розыск разрешалось принимать

бывших сотрудников сыскных отделений дореволюционной полиции при наличии определенных условий: если они являлись незаменимыми специалистами и не участвовали в политическом сыске. Но даже в том случае, если потенциальный кандидат отвечал этим требованиям, вопрос в каждом индивидуальном случае решался в Москве Главмилицией. Также с марта 1919 г. прием на службу бывших царских полицейских находился в компетенции исполнительных комитетов местных Советов и партийных комитетов. Этот порядок продолжал сохраняться и в дальнейшем. Как отмечает известный исследователь истории милиции профессор Р.С. Мулукаев, в данной ситуации приверженность идеологическим догмам одержала верх над здравым смыслом [Объединенный государственный архив Челябинской области. Ф. 77. Оп. 1. Д. 574. Л. 26]. Региональные архивные документы не оставляют сомнения в справедливости данной позиции.

Многие квалифицированные бывшие розыскники были готовы сотрудничать с советской властью, их профессиональные знания и опыт весьма пригодились бы, но, как мы знаем из истории, дальнейшая судьба тех, кто попал на службу в советскую милицию, была трагической. В лучшем случае они впоследствии попали под так называемые кадровые чистки середины 1920–1930-х годов, а в худшем – были репрессированы.

Строительство уголовного розыска развернулось более интенсивно и располагало более разработанной нормативно-правовой базой, нежели другие милицейские службы. 5 октября 1918 г. коллегия НКВД утвердила Положение о советском уголовном розыске. Для общего руководства деятельностью уголовного розыска при Главном Управлении Рабоче-Крестьянской милиции было создано Центральное Управление уголовного розыска (Центророзыск). 4 января 1919 г. Главмилиция и Центророзыск издали циркулярное распоряжение, законодательно закрепившее основные принципы формирования уголовного розыска. Распоряжение было направлено во все отделы управления губернских исполкомов Советов. В документе разъяснялось, что любое губернское отделение уголовного розыска для данного губернского города одновременно является городским. Поэтому, контролируя деятельность уголовного розыска на территории губернии, губернское отделение должно было вести борьбу с преступностью в данном губернском городе и его окрестностях.

Одна половина расходов на содержание губернского отделения уголовного розыска изыскивалась губернским и городским исполкомами из местных средств, исходя из расчета, пропорционального количеству населения, проживающего в данном губернском городе и во всей губернии. Другая половина расходов выдавалась финансовым отделом губернского исполкома Советов по смете, утвержденной НКВД. В целях соблюдения принципа централизации все ходатайства об учреждении в губерниях специальных отделений уголовного розыска должны были исходить только от отделов губисполкомов. Туда же в случае необходимости все городские и уездные отделы управления исполкомов представляли свои соображения о целесообразности создания в данном городе специального отделения уголовного розыска.

В целях практической реализации вышеупомянутого циркуляра Главмилиции местным отделам управления исполкомов следовало немедленно приступить к сбору подробных и точных сведений, отражающих следующие факты: 1) величину площади, охватывающую район деятельности вновь учреждаемого отделения; 2) количество жителей этого района в целом и каждого крупного населенного пункта в отдельности; 3) количество преступлений, совершаемых в среднем за месяц с их подробной классификацией; 4) расстояние до ближайшего отделения уголовного розыска, обслуживающего данный район; 5) экономическое и торговое-

промышленное значение, а также географическое положение данного района.

Центророзыск стремился создать строго определенные рамки штата служащих всех отделений уголовного розыска «согласно действительной потребности, а не по усмотрению отдельных лиц и организаций» [Объединенный государственный архив Челябинской области. Ф. 77. Оп. 1. Д. 126. Л. 3]. Такая позиция представляется вполне разумной, поскольку «отдать на откуп» местным исполкомам штатное расписание, не обозначив четких критериев для его формирования, означало бы попустительство местному неграмотному и хаотичному нормотворчеству, а также и субъективным проявлениям волюнтаризма местных руководителей. Руководство Центророзыска предлагало считаться только с качественными показателями, характеризующими уровень преступности в районе деятельности каждого конкретного отделения уголовного розыска. При этом показатели, на основе которых определялась численность состава служащих бывших сыскных отделений полиции, были признаны «в высшей степени неправильными» [Шибанов, 1997]. Дело в том, что до революции количество служащих сыскных отделений полиции определялось, главным образом, количеством населения в районе их деятельности.

Почему НКВД и Главмилиция сочли этот критерий необъективным? Потому что, по их мнению, динамика преступности не всегда находилась в прямой зависимости от численности населения определенной местности. Одной из главных причин совершения всех преступных деяний высшие органы милиции считали неблагоприятные экономические факторы, с чем вполне можно согласиться. Впрочем, данная точка зрения подверглась преломлению в свете идеологических установок и в документе была зафиксирована следующим образом: «Количество безработных и лиц без определенных занятий, маклеров, сводней и прочих лиц, порождаемых условиями буржуазного быта и гнили — вот что влияет на преступность и может служить ее знаменателем» [Объединенный государственный архив Челябинской области. Ф. 77. Оп. 1. Д. 126. Л. 3].

Для точного определения численности сотрудников уголовного розыска отделам управления исполкомов следовало обобщить сведения о количестве совершенных преступлений в районе деятельности соответствующего уголовного розыска за последние три месяца. Установив среднее количество преступлений, совершаемых в течение месяца, полученную цифру надо было разделить на десять, поскольку считалось, что в каждом районе за месяц совершается в среднем 10 тысяч преступлений. Таким образом, получалось число агентов уголовного розыска первого, второго и третьего разрядов, необходимых каждому отделению.

Кроме того, при определении количественного состава сотрудников уголовного розыска местным отделам управления исполкомов рекомендовалось максимально учитывать совокупность всех факторов, влияющих на динамику преступности. Но, поскольку этим занимается самостоятельная наука – криминология, очевидно, что поставленная задача явно находилась за пределами возможностей отделов управления исполкомов. Поэтому руководство Центророзыска сочло необходимым определить количество, функции и должностные обязанности лиц, не входивших в число сотрудников, чьи штаты рассчитывались, исходя из количества преступлений, совершенных в данной местности за последние три месяца.

В это число не входили следующие категории сотрудников:

1. Начальник отделения уголовного розыска, в ведении которого находилось все общее руководство данным отделением. По первому требованию отдела управления исполкома или начальника губернской милиции, перед которыми он нес персональную ответственность за

исполнение своих служебных обязанностей, начальник уголовного розыска был обязан представить отчет о состоянии дел вверенного ему подразделения и о мерах по повышению эффективности его деятельности. Начальник отделения уголовного розыска также контролировал своевременное исполнение и проведение в жизнь всех мероприятий центральной власти, в частности Центрального управления уголовного розыска.

2. Помощники начальника отделения в количестве одного или двух человек в зависимости от служебной необходимости. Они заведовали канцелярией и по поручению начальника исполняли часть функций по координации работы отделения.

3. Инспектор, который являлся районным начальником уголовного розыска и руководил его деятельностью под непосредственным наблюдением начальника отделения. Число инспекторов в отделении уголовного розыска равнялось числу районов данного города. Ввиду того, что в функции губернского отделения уголовного розыска входил контроль над деятельностью всех уголовно-розыскных отделений на территории губернии, там могли быть назначены дополнительно один или два инспектора (в зависимости от служебной необходимости) специально для осуществления контроля за деятельностью соответствующих отделений.

4. Субинспекторы, являвшиеся помощниками инспекторов, а также исполнявшие различные поручения начальника отделения уголовного розыска. Их число не должно было превышать двух человек на каждого инспектора.

В целом, данная регламентация расчетов количественного состава и функциональных обязанностей определенных категорий сотрудников уголовного розыска носила весьма абстрактный характер и нуждалась в дополнительных разъяснениях. Поэтому 31 марта 1919 г. начальник Центрального управления уголовного розыска К.Г. Розенталь (репрессированный в 1938 г.) подписал новое распоряжение, содержащее квалификационные характеристики сотрудников, входящих в постоянный штат отделений уголовного розыска. Появление распоряжения также было вызвано тем, что на местах участились ситуации, когда при зачислении на службу агентов уголовного розыска систематически происходило произвольное толкование их категорий. Агенты в большинстве случаев оказывались зачисленными не в ту категорию, куда должны были попасть в силу своих индивидуальных способностей.

Перед первым в истории начальником советского уголовного розыска в городе Челябинске И. Беляевым стояла непростая задача фактически в одиночку заниматься организацией уголовного розыска. Его дело осенью 1919 г. продолжил рабочий А.Н. Петров. Несмотря на все сложности организационного становления, бюрократические перипетии и отнюдь не всегда понятный сухой язык многочисленных служебных документов, одним из первых успехов Южно-Уральского уголовного розыска было громкое раскрытие шайки грабителей, маскировавшихся под сотрудников милиции и под видом проведения обысков по фальшивым ордерам грабивших состоятельные дома и квартиры доверчивых жителей города. В начале 1920-х гг. под руководством начальника Челябинского уголовного розыска А.Я. Ринкиса была раскрыта еще одна знаменитая шайка грабителей под названием «шубосним» и еще много резонансных преступлений.

## **Заключение**

В начале 1920-х гг. управленческие структуры органов внутренних дел совершенствовались и усложнялись. С созданием в 1923 г. Уральской области все организационные вопросы, связанные с периодом становления милиции, в частности службы уголовного розыска, перешли

в компетенцию Управления внутренних дел Уральской области, которое находилось в Екатеринбурге. Однако начальный, самый сложный период организационно-правового становления органов охраны правопорядка на территории Южного Урала пришелся на 1919–1920 гг. и лег на плечи именно местных руководителей, рекрутированных в основном из рабочей среды и получивших правовые знания уже в процессе практической работы.

### Библиография

1. Беда А.М. и др. Полиция и милиция России: страницы истории. М.: Наука, 1993. 318 с.
2. Биленко С.В., Максименко Н.П. Этапы развития советской милиции. М., 1972. 54 с.
3. Еропкин М.И. Управление в области охраны общественного порядка. М., 1965. 215 с.
4. Кобзов В.С., Сичинский Е.П. Государственное строительство на Урале в 1917–1921 гг. Челябинск, 1997. 201 с.
5. Косицын А.П. и др. Советская милиция: история и современность, 1917–1987. М.: Юридическая литература, 1987. 335 с.
6. Мещеряков Б.М. Кыштым. Исторический очерк. Магнитогорск, 1997. 260 с.
7. Объединенный государственный архив Челябинской области. Ф. 77. Оп. 1. Д. 574. Л. 26.
8. Объединенный государственный архив Челябинской области. Ф. 77. Оп. 1. Д. 126. Л. 3.
9. Семенов А.И. Создание советской милиции // Правопорядок: история, теория, практика. 2017. № 3 (14). С. 91–96.
10. Шибанов Н.С. Зеленая война. Исторические очерки. Челябинск: Межрайонная типография, 1997. 237 с.

### Organizational and legal formation of the criminal investigation department on the territory of the Southern Urals (1919–1923)

**Svetlana Yu. Salmina**

PhD in Pedagogy, Associate Professor,  
Department of economic theory and regional development,  
Chelyabinsk State University,  
454001, 129 Brat'ev Kashirinykh str., Chelyabinsk, Russian Federation;  
e-mail: salmina\_1969@mail.ru

#### Abstract

The problem of organizational and legal formation criminal investigation services on the territory of the South Ural region is of undoubted interest to the researchers of history of law enforcement agencies and for scientists working at the intersection of the fields of historical and legal science. The entire organizational and legal foundation of the activities of law enforcement agencies in the early years of Soviet power was laid down in the government and relevant departments at the level of fundamental policy documents. However, this circumstance does not detract from the regional specifics that determine the chronological framework of this study. The limited amount of work does not allow us to fully reflect all the regional features of the formation of such a priority police service as criminal investigation. The author has made an attempt against the background of the development of the general legislative framework to highlight the local specifics, which are contained in the documents of the Joint State Archive of the Chelyabinsk region, and also to give his own historical and legal assessment of the events of the distant past.

**For citation**

Salmina S.Yu. (2022) Organizatsionno-pravovoe stanovlenie ugolovnogogo rozyska na territorii Yuzhnogo Urala (1919–1923 gg.) [Organizational and legal formation of the criminal investigation department on the territory of the Southern Urals (1919–1923)]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 12 (6A), pp. 25-32. DOI: 10.34670/AR.2022.65.30.003

**Keywords**

Criminal Investigation Department, militia, People's Commissariat of Justice, Southern Urals, Department of Executive Committee, Central Criminal Investigation Department, General Directorate of Workers and Peasants' Militia.

**References**

1. Beda A.M. et al. (1993) *Politsiya i militsiya Rossii: stranitsy istorii* [Police and militia of Russia: pages of history]. Moscow: Nauka Publ.
2. Bilenko C.B., Maksimenko N.P. (1972) *Etapy razvitiya sovetskoi militsii* [Stages of development of the Soviet militia]. Moscow.
3. Eropkin M.I. (1965) *Upravlenie v oblasti okhrany obshchestvennogo poryadka* [Management in the field of public order protection]. Moscow.
4. Kobzov B.C., Sichinskii E.P. (1997) *Gosudarstvennoe stroitel'stvo na Urale v 1917–1921 gg.* [State building in the Urals in 1917–1921]. Chelyabinsk.
5. Kositsyn A.P. et al. (1987) *Sovetskaya militsiya: istoriya i sovremennost', 1917–1987* [Soviet militia: history and modernity, 1917–1987]. Moscow: Yuridicheskaya literature Publ.
6. Meshcheryakov B.M. (1997) *Kyshtym. Istoricheskii ocherk* [Historical essay]. Magnitogorsk.
7. *Ob"edinennyi gosudarstvennyi arkhiv Chelyabinskoi oblasti* [United State Archive of the Chelyabinsk Region]. F. 77. Op. 1. D. 574. L. 26.
8. *Ob"edinennyi gosudarstvennyi arkhiv Chelyabinskoi oblasti* [United State Archive of the Chelyabinsk Region]. F. 77. Op. 1. D. 126. L. 3.
9. Semenov A.I. (2017) Sozdanie sovetskoi militsii [Creation of the Soviet militia]. *Pravoporyadok: istoriya, teoriya, praktika* [Law and order: history, theory, practice], 3 (14), pp. 91-96.
10. Shibanov N.S. (1997) *Zelenaya voyna. Istoricheskie ocherki* [Green war. Historical essays]. Chelyabinsk: Mezhraionnaya tipografiya Publ.