

УДК 351.74(09)(477)

Галкін Д.В.

к.ю.н., старший науковий співробітник НДЛ з проблем протидії злочинності Харківського національного університету внутрішніх справ

Кадрова політика в міліції з початком НЕПу

Анотація. В статті розглядається процес організації та діяльності кадрових підродів міліції Народного комісаріату внутрішніх справ УСРР на початку 1920-х рр.

Ключові слова: робітничо-селянська міліція, головне управління, структура, штати, органи внутрішніх справ.

Аннотация. В статье рассматривается процесс организации и деятельности кадровых подразделений милиции Главного управления милиции Народного комиссариата внутренних дел УССР в начале 1920-х гг.

Ключевые слова: рабоче-крестьянская милиция, главное управление, структура, штаты, органы внутренних дел.

Summary. The article is devoted to the process of the organization and activities of the General Police Department of the People's Commissariat of Internal Affairs USSR in the early 1920s.

Key words: workers and peasants militia, the main governance, structure, staffing, internal affairs agencies.

Початок 1920-х років виявився періодом випробовування на міцність нової радянської системи влади. Її життєздатність не в останню чергу залежала від стану правоохоронних органів. Для цього часу була характерна категорична відмова органів робітничо-селянської міліції успадковувати досягнення царської поліції, що відкинуло організацію захисту правопорядку молодій Радянській державі на нульову позначку. Ці обставини роблять дослідження даної проблематики безперечно актуальним.

На сьогоднішній день в історичній та історико-правовій науці питання штатної побудови робітничо-селянської міліції, зокрема на початковому етапі розвитку, розглядалося лише побіжно. Аналізуючи стан історіографії даної проблеми, слід звернути увагу на роботи В.М. Алтуєва, І.Г. Біласа, О.М. Бандурки, С.І. Власенка,

М.М. Войцеховського, О.А. Гавриленка, М.І. Єропкина, А.В. Міщенко, П.П. Михайленка, Р.С. Мулукаєва, І.І. Олейника, І.М. Скуратовича, А.Є. Шевченка, О.Н. Ярмиша. Втім багато аспектів цього процесу до сьогодні залишається висвітленими фрагментарно.

Джерельна база статті ґрунтується на документах Державного архіву Харківської області, Центрального державного архіву вищих органів влади та управління України, а також даних періодики досліджуваного періоду.

Метою даної статті є дослідження основних тенденцій формування та діяльності кадрових підрозділів міліції Головного управління міліції УСРР та його впливу на структуру та штати територіальних підрозділів робітничо-селянської міліції УСРР у перші роки 20-х років минулого сторіччя.

5 квітня 1921 р. Раднаком УСРР прийняв постанову «Про реорганізацію міліції й покращення становища її працівників». Відповідно до цієї постанови Головне управління міліції формувалося за таким принципом: курси, резерв, інспекція з канцелярією, секретаріат (складався з 3 відділів і 5 відділень), санчастина, ветеринарна частина, організаційно-стройове управління (3 відділи й 7 відділень), адміністративне управління, управління карного розшуку (складалося з 8 відділів), управління постачання (4 відділи й 9 відділень), загальні управління (4 відділи). Зберігався принцип попередньої побудови органів міліції на місцях: губернські й повітові управління міліції структурно повторювали Головне управління.

У зв'язку з цією реорганізацією для зменшення кількісного складу й спрощення структури у квітні 1921 р. було скасовано промисловою міліцією (відновлена в березні 1922 р.). Її функції передали загальній міліції, крім того, охорону підприємств здійснювали збройні загоны, сформовані самими підприємствами [1, с. 65].

Насправді, реорганізація міліції, проголошена у квітні 1921 р., зовсім не вдосконалила структуру: замість колишніх 11 відділів стало 11 управлінь – лише змінилися назви й принцип розподілу обов'язків, у Головному управлінні якісних перетворень не відбулося. Ліквідація промислової міліції створила тільки видимість спрощення, разом з тим ускладнила роботу загальної міліції, до якої перейшли функції промислової.

Структура залишалася громіздкою й відповідно, так само як і раніше, був потрібний значний штат працівників для її забезпечення. Такий штат держава утримувати не могла, відчувалася гостра нестача

озброєння, обмундирування й продовольства. У звіті Катеринославського губвиконкому VI З'їзду Рад зазначається, що на 1 липня 1921 р. міліція губернії озброєна гвинтівками лише на 21%, револьверами – на 15%, шаблями – на 61%. Подібна ситуація спостерігалася й в інших губерніях, а Волинська й Київська губернії були забезпечені обмундируванням лише на 10% [2, с. 119–120].

Фактично, на 285000 чол. штатного складу військового відомства отримало від ДПУ тільки 189000 пайків. Це, безсумнівно, викликало безлад у системі розподілу. Однак не слід забувати, що в той час ще не було належної кількості навчених фахівців. У світлі кадрової політики Головного управління натиск у боротьбі зі злочинністю (особливо в ліквідації бандитських формувань) робився на кількісний склад. Виникла критична ситуація: з одного боку, була потрібна значна кількість міліціонерів для боротьби зі злочинністю, а з другого – держава, економіка якої була підірвана громадянською війною й голодом, не могла прогнати неймовірну кількість працівників міліції – майже 300 тисяч чоловік.

Тим часом кількість працівників міліції продовжувала зростати. На підставі постанови Ради Праці й Оборони від 20 квітня 1921 р. міліцію поповнили червоноармійці 1897 р. народження. Передбачалося їхня служба в міліції протягом одного року. В одній лише Волинській губернії кількість червоноармійців, які прийшли в міліцію на підставі зазначеної постанови, становила 1324 особи [2, с. 121].

Як і раніше, основний наголос у сфері політичного виховання кадрів робився на впровадження в ряди міліції політично грамотних працівників, що збільшувало її чисельність. Цю тенденцію також можна простежити відповідно до виписки з протоколу засідання політбюро ЦК КП(б)У № 80 від 16 серпня 1921 р., де постановляється доручити військовому командуванню в черговий раз реорганізувати загони комнезамів (комітет незаможних селян) і включити їх у штати міліції. Кількість комуністів-незаможників, які поповнювали ряди міліції, була значною. Із тексту телеграми голови Особливої наради по боротьбі з бандитизмом в Україні заступнику голови Реввійськради республіки видно, що тільки для доозброєння загонів самооборони було потрібно 25000 гвинтівок. Лише в Харківській губернії в 1921 р. діяло 2 кавалерійські полки, що склалися з членів комнезамів і виділених в окрему кінну бригаду незаможних селян міліції УСРР [3, с. 55].

Тут варто зробити невеликий відступ. І.Г. Білас у своєму дослі-

дження стверджує, що інститут комнезамів був створений на угоду Росії, й неможливими в переважній більшості були неукраїнцями [4, с. 7]. Відбір у комнезами на території УСРР понад 25000 неукраїнців (і це тільки за літо 1921 р., а представники комнезамів поповнювали міліцію протягом значного періоду часу) видається неможливим і недоцільним.

Незважаючи на вжиті заходи, партійна робота в органах міліції все ж таки була слабо організована й часто супроводжувалася конфліктами партійних працівників як з міліціонерами, так і з населенням. Необхідність посилення цієї роботи згадувалася в циркулярі ЦК РКП(б) від 18 серпня 1921 р.: «...у всіх місцях партійна робота серед міліціонерів ведеться досить слабо й останні майже перебувають поза комуністичним впливом партії, ... не видно позитивних сторін роботи партійних комітетів серед міліціонерів, а відзначаються конфлікти між органами міліції й комітетами...» [5, с. 169]. Для вирішення цих проблем, крім поповнення лав міліції незаможниками й абстрактного курсу на «посилення партійної роботи», в циркулярі рекомендувалося «... звернути увагу політсекретаріату на правильний розподіл комуністів-міліціонерів, особливо... комскладу, намагаючись, щоб комсклад був весь, по можливості, комуністичний» [5, с. 169].

Цікавий факт: з одного боку, кількість працівників міліції в середині 1921 р. була настільки великою, що гостро відчувалася нестача їх забезпечення пайками, обмундируванням і озброєнням, а з другого – в численних доповідях посадових осіб, політпрацівників неодноразово згадується про відсутність необхідної кількості кадрів на місцях, особливо у волостях. Некомплект кінної міліції в липні 1921 р., наприклад, становив 37%, командного складу – 56,5%. Ця невідповідність вказує на неймовірне розростання канцелярського складу Головного управління й губернських управлінь міліції.

Ситуація, за якої спостерігався факт наявності непотрібної бюрократичної машини в центрі при дійсно малій кількості працюючих на місцях міліціонерів, вимагала «хірургічного втручання». Скорочення штатів, особливо канцелярського складу, стало життєвою необхідністю. Тут необхідно звернутися до такого боку кадрової політики, як «чистки» в міліції (під терміном «чистка» малося на увазі видалення з лав міліції небажаних і «неблагополучних» працівників), до яких вдалося Головне управління в середині 1921 р.

Серед нових співробітників, які поповнювали лави міліції в 1920–21 рр., траплялися й різного роду «небажані елементи»: і коли-

шні білогвардійці, і учасники селянського опору та бандитських формувань, які ухилялися від відповідальності. Звичайно, для комуністичної влади надто важливо було видалити їх із правоохоронних органів. «Чистки» в міліції почалися ще в 1920 р., коли її лави очищалися від «...спекулянтського й бандитського елемента, який затесався туди». Для здійснення «чистки» і контролю за нею звичайно залучалися робітники через профспілки й комнезами.

Постановою РНК УСРР «Про організацію боротьби з бандитизмом» уже на початку 1921 р. був намічений курс на проведення глобальної «чистки» в міліції [5, с. 459–461]. Планомірна реалізація даного курсу почалася в другій половині 1921 р. За наказом № 37 начальника Головного управління робітничо-селянської міліції, негайному скороченню підлягали дезертири із фронту, які проникли в міліцію і були провокаторами, співробітники царської політичної поліції, політичні злочинці й особи, які брали участь у контрреволюційних виступах, особи, позбавлені громадянських прав, особи, які «експлуатували чужу працю», які займали при старому режимі високі адміністративні пости, а також непридатні до служби за станом здоров'я.

У наказі «Про чистку в міліції» визначався принцип «непідсудності» членів комуністичної партії: члени РКП не підлягали скороченню, їхні кандидатури навіть не розглядалися створеними «комісіями із чищення». Як видно, категорії співробітників, які підлягали скороченню, були «розпливчасті» і містили в собі не тільки «антирадянський елемент», але й велику кількість старих фахівців або кваліфікованих фахівців, стан здоров'я яких не дозволяв їм працювати в міліції. Однак у той момент жорсткі умови відбору були обумовлені важкою ситуацією в лавах міліції й розшуку, що непомірно розрослися за рахунок постійного поповнення червоноармійцями й незаможними селянами.

У результаті глобальних і ретельних чисток у другій половині 1921 р. штат міліції скоротився спочатку до 160000 осіб, потім до 100000, наприкінці року – до 84000, а до початку 1922 р. – вже до 54000 осіб. «Скорочених» фахівців було потрібно замінити. Для цього необхідно було організувати планомірну підготовку нових кваліфікованих кадрів. З цією метою 11 червня 1921 р. у Харкові були організовані курси червоних міліціонерів Харківської губернії. Ці курси стали першим спеціальним навчальним закладом для підвищення професійного рівня працівників міліції.

Кілька слів про принцип підзвітності міліції в першій половині

1921 р. Протягом усього періоду НЕПу існував принцип подвійного підпорядкування міліції: вона підпорядковувалася й була підзвітною Народному комісаріату внутрішніх справ і місцевим органам влади. Однак на початку 1921 р., у період запеклої боротьби з бандитизмом, коли українська міліція, ще не сформована, погано навчена й ще гірше озброєна, була змушена вести справжні військові дії проти численних бандитських формувань, які були добре озброєні з часів громадянської війни й тероризували країну, існував принцип «потрійного підпорядкування». Цей принцип полягав у такому: в певних сферах оперативної діяльності міліція до осені 1921 р. підпорядковувалася ще й органам НК [6, с. 105]. Причини потрійного підпорядкування й підзвітності цілком зрозумілі: у той час одній лише міліції боротьба зі збройними «політичними» і кримінальними бандитськими формуваннями була не під силу, до того ж була необхідна координація, погодженість дій з іншими воєнізованими державними структурами, що стояли на охороні революційного порядку, існувала також нагальна потреба в удосконаленні військових і професійних навичок.

У березні 1921 р. вийшла інструкція «Про відносини міліції з органами НК у боротьбі з бандитизмом». Даний нормативний акт визначав деяку «підзвітність міліції Надзвичайній комісії з метою зміцнення фронту боротьби з бандитизмом». За цією інструкцією пропонувалося при надходженні відомостей про боротьбу з бандитизмом передавати інформацію в найближчі органи НК через начальників підрайонів і районів. У свою чергу, органи НК були зобов'язані сповіщати відповідних начальників міліції про вжиті заходи. Таким чином, йдеться про координацію дій міліції й НК. Усі операції міліції з ліквідації банд повинні були проводитися під керівництвом місцевих органів НК. На вимогу органів НК міліція була зобов'язана надавати весь наявний склад і засоби в розпорядження представника НК, в тому випадку, якщо він призначався керівником операції з ліквідації. У випадку нестачі сил працівників міліції (для виконання будь-якого оперативного завдання в сфері боротьби з бандитизмом) НК надавала додаткові бойові одиниці їм на допомогу. Надзвичайним комісіям також надавалося право доручення оперативних завдань у боротьбі з бандитизмом начальникам міліції повітів.

Подібне підпорядкування поширювалося й на транспортну міліцію. Постановою РНК УСРР від 4 червня 1921 р. «Про охорону й оборону залізниць і водних шляхів на Україні» визначалося положення транспортної міліції як підрозділів у складі військ ВНК. До їхніх

завдань належали: охорона й оборона залізничних ліній і водних шляхів, залізничних споруджень, ліній зв'язку, охорона вантажів, супровід товарних і пасажирських складів, охорона паливних складів і нафтосквищ, що перебувають у безпосередній близькості від шляхів сполучення, а також виконання завдань Транспортного надзвичайного комітету.

Незважаючи на те, що інструкція «Про відносини міліції з органами НК» (стосовно транспортної міліції – Постанова РНК УСРР від 4 червня 1921 р. «Про охорону й оборону залізниць і водних шляхів на Україні») певним чином обмежувала самостійність міліції, вона забезпечувала необхідну погодженість дій у боротьбі з бандитизмом.

Література:

1. Бандурка О.М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи удосконалення / О.М. Бандурка. – Харків: Основа, 1996. – 397 с.
2. Вісті ВУЦВК. – 1920 – № 132, 162, 234.
3. Виявлення підозрілого елемента столиці (Про роботу харківського карного розшуку) // Всесвіт. – 1929. – № 29. – С. 11.
4. Внутрішні війська Радянської республіки. 1917-1922: документи й матеріали / – М.: Юридична література, 1972. – 237 с.
5. Білас І.М. Репресивно-каральна система в Україні 1917-1953. Суспільно-політичний та історико-правовий аналіз: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора іст. наук: спец. 07.00.02. «Історія України» / І.М. Білас. – Львів, 1994. – 34 с.
6. Алтуєв В.М. Доля міліції України в охороні народного господарства (1921-22 рр.) / В.М. Алтуєв // Право України. – 1993. – № 3. – С. 35–36.
7. Вісник НКВС УСРР, 1919, № 2 с. 12.