

УДК 340.0(09)+351.74(477)

О.І. ОЛІЙНИК, канд. юрид. наук, Чернігівський юридичний коледж Державного департаменту України з питань виконання покарань

ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УРСР У 30-ТІ РОКИ XX СТ.

Ключові слова: Народний комісаріат внутрішніх справ, централізація управління, органи внутрішніх справ, міліція, боротьба зі злочинністю, каральна політика

Обравши на основі пріоритетності прав людини та принципу верховенства права в суспільному житті шлях незалежності, Україна переживає складний період своєї історії. Це пов'язано з наявністю низки негативних явищ, одним з яких і, безперечно, найбільш небезпечним, є прояви зростання злочинності та корумпованості, проникнення їх в усі галузі економічного та політичного життя країни. Одним із важливих факторів поліпшення ситуації повинно стати реформування державних виконавчих органів та їх адміністративно-управлінських апаратів. Чільне місце в цьому процесі має належати правоохоронній системі. На підтвердження цих положень переконливо свідчить історичний досвід, зокрема, стан, напрями та шляхи боротьби зі злочинністю в Україні у 20-30-х роках XX ст.

Історіографію досліджуваної проблематики складають праці І.А. Дорошенка, Л.Н. Маймескулова, П.П. Михайленка, А.В. Мищенко, Р.С. Мулукаєва, В.П. Портнова, А.Й. Рогожина, В.В. Сташиса, В.М. Чебрикова та інших. У науковій літературі в тій чи іншій мірі знайшли висвітлення питання, пов'язані з організаційно-структурною побудовою та діяльністю окремих підрозділів, що входили до складу Народного комісаріату внутрішніх справ (далі – НКВС) України. Поіменовані вчені, безперечно, збагатили історико-правову науку роботами щодо діяльності право-

охоронних органів в епоху становлення та зміцнення радянської влади, проте залишається нагальним дослідження в історико-правовому аспекті структурно-реорганізаційних перетворень в системі правоохоронних органів у 30-ті роки XX ст. та їх вплив на діяльність органів внутрішніх справ УРСР.

Метою статті є здійснення історико-правового аналізу діяльності органів внутрішніх справ УРСР у 30-ті роки XX ст. Вона є спробою комплексного дослідження правових основ функціонування органів внутрішніх справ УРСР у 30-ті роки XX ст. та напрацювання історичного досвіду, який є актуальним в ході реформування сучасної системи правоохоронних органів України.

Першу половину 30-х років минулого століття визначають як перехідний етап, в ході якого відбувалася централізація репресивно-карального апарату держави і, як наслідок цього процесу, – відтворення республіканських наркоматів внутрішніх справ, поновлення їх діяльності, але під жорстким централізованим керівництвом загальносоюзного НКВС.

Прийнявши 15.12.1930 р. постанову про ліквідацію республіканських наркоматів внутрішніх справ, Центральний Виконавчий Комітет (далі – ЦВК) та Рада Народних Комісарів (далі – РНК) СРСР у той же день видали ще одну – «Про керівництво органами Об'єднаного державного політичного управління діяльністю міліції та розшуку», яка поклала початок процесу централізації управління органами внутрішніх справ в межах СРСР. Факт підпорядкування органів міліції союзному Об'єднаному державному політичному управлінню (далі – ОДПУ) видається логічним, коли зазначити, що міліція була єдиним, крім ОДПУ, органом, уповноваженим вести оперативно-розшукову роботу, мережа підрозділів якої вкривала всю країну, і найбільш багаточисельного з усіх ланок колишнього НКВС. Все це обумовлювалося більш широкими процесами змін у політичній системі країни, що викликали тенденції до створення державного органу не тільки з надзвичайними повноваженнями, але й з необ-

меженими можливостями.

На виконання зазначеної постанови Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет та уряд України 29.12.1930 р. визначили «Порядок підлеглості органів міліції та карного розшуку органам ДПУ УРСР». Останні мали керувати діяльністю Головного управління міліції та карного розшуку, що діяло при РНК УРСР, через спеціально призначену особу, яка одночасно була помічником голови Державного політичного управління (далі – ДПУ). Аналогічний порядок підлеглості встановлювався в обласних та районних апаратах державної безпеки та міліції. Визначався він інспектуванням і контролем діяльності міліції та карного розшуку; правом призначення, переміщення та звільнення їх керівного складу; оперативним керівництвом діяльністю міліції та карного розшуку. У подальшому ці функції виконувала створена наприкінці 1931 р. у складі ОДПУ Головна інспекція по міліції та карному розшуку (у складі ДПУ УРСР – особлива інспекція по міліції та карному розшуку).

Саме оперативне використання міліції та карного розшуку було ключовим фактором їх передачі до органів ДПУ. Адже, як зазначалося в постанові, «побудова агентурно-розвідувальної мережі міліції та розшуку повинна бути проведена з урахуванням можливості її використання органами ДПУ по своїй лінії» [1, с.654]. Тобто в країні створювався єдиний оперативний апарат. Це, звичайно, мало позитивно вплинути на результативність боротьби із загальнокримінальною злочинністю. Але цей апарат ставав одночасно зброєю у боротьбі проти опонентів партійно-державного керівництва країни, тим більше, що контроль за ним з боку вищих органів влади все більше ставав декларативним.

Органи міліції не тільки підпорядковувалися ДПУ, але фактично опинились в положенні філій його центрального апарату. У результаті всіх організаційних змін міліція підпорядковувалась: 1) РНК УРСР, а на місцях – виконкомом; 2) вищепоставленим міліцейським органам; 3) ДПУ УРСР та його місцевим органам. Підлеглість міліції орга-

нам ДПУ УРСР, яка, безумовно, мала й позитивні моменти, забезпечувала дедалі суворішу централізацію керівництва міліцією, ослаблення її зв'язків з органами влади різного рівня, тобто сталось те, чого ДПУ домагалось ще у 20-х роках і що не приймалось як таке, що не відповідає Конституції.

Такі якісні зміни в системі органів міліції дозволили підвести єдину правову базу під їх будівництво в масштабі всієї країни, визначити загальні завдання міліції та принципи її організації і діяльності. 25.05.1931 р. уряд СРСР затвердив перше загальносоюзне Положення про робітничо-селянську міліцію, яке встановлювало, що її центральними органами є Головні управління міліції союзних республік, які діяли при раднаркомом, а місцевими – обласні, районні та міські управління (відділи) міліції [2]. Вперше в масштабах СРСР визначалось правове поле діяльності органів міліції. Положення юридично закріпило єдину для всієї країни організаційну структуру різних ланок апарату міліції, та, залежно від такої структури, визначало компетенцію та завдання тих чи інших органів міліції. Також визначалось їх місце в системі органів держави, внутрішня організація, принципи комплектування кадрів міліції.

Тенденція посилення централізації керівництва органами міліції в масштабах СРСР отримала подальший розвиток 27.12.1932 р., коли ЦВК та РНК СРСР прийняли постанову про створення Головного управління робітничо-селянської міліції при ОДПУ СРСР та затвердили Положення про нього. При цьому Головне управління міліції при уряді УРСР не ліквідувалось. Але з його компетенції вилучались функції законодавчої ініціативи, контролю та інспекції всіх органів міліції, керівництва підготовкою кадрів, розробки відомчих нормативних актів. Отже, завдання республіканського управління звужувались до виконання наказів та настанов Головного управління міліції при ОДПУ СРСР, а по суті – самого ОДПУ. Тобто органи міліції на території України були виведені із безпосереднього відання уряду України. Цікаво, що ство-

рення управління міліції при ОДПУ СРСР пояснювалось необхідністю «загального керівництва роботою управління робітничо-селянської міліції союзних республік, для проведення по всьому Союзу РСР паспортної системи та прописки паспортів і для безпосереднього керівництва цією справою» [3, с.142]. 27.12.1932 р. постановою ЦВК та РНК СРСР «Положення про паспорти» в країні вводилась єдина паспортна система. У структурі міліції були утворені спеціальні паспортні апарати (відділи, відділення, групи, столи), які безпосередньо здійснювали всю роботу по паспортизації населення та вели роз'яснювальну роботу серед населення про значення паспортної системи та порядок паспортизації.

Централізація охорони громадського порядку, з одного боку, дозволяла більш планомерно та масштабно вести боротьбу зі злочинністю, та з іншого – сковувала ініціативу місцевих співробітників, які звикали чекати директив з центру. Крім того, необхідність створення всесоюзного органу міліції відчувалась вже давно, але з його створенням Україна була позбавлена широкого кола прав в галузі керівництва внутрішніми справами, які були надані їй відповідно до конституційного законодавства.

Паралельно з процесом централізації карального апарату держави відбувалось розширення правового поля його діяльності. На початку 30-х років були прийняті законодавчі акти, спрямовані на нормативне забезпечення суцільної колективізації та ліквідації куркульства як класу. Постановою ЦВК та РНК СРСР від 01.02.1930 р. «Про заходи по укріпленню сільського господарства в районах суцільної колективізації і по боротьбі з куркульством» місцеві органи влади наділялись, по суті, надзвичайними повноваженнями. Обласні виконкоми, використовуючи підрозділи внутрішніх справ та державної безпеки, застосовували в районах суцільної колективізації всі заходи по боротьбі з куркульством аж до повної конфіскації їх майна та виселення за межі області [4, с.105].

Взагалі, перша половина 30-х років харак-

теризується відмовою від старої правової системи, що була покликана до життя новою економічною політикою, а разом із нею руйнуванням гарантій прав особи у кримінальному судочинстві, що відкривало простір репресивній діяльності органів ДПУ-НКВС.

Подібне ставлення до селян не могло не спричинити невдоволення та опір з їхнього боку. В їх придушенні найактивнішу участь брали органи й війська ДПУ. Саме це, зокрема, ілюструють інформаційні повідомлення про хід колективізації в Україні на початку 1930 року, що, як правило, за підписом голови ДПУ УРСР Балицького надходили до Москви. Зокрема, у доповідній записці про політичний стан селянства України у зв'язку з політикою ліквідації куркульства як класу за період з 20 січня по 12 лютого 1930 р. Балицький повідомляв, що в січні відбулося 37 масових виступів селян. У них взяли участь 12 тисяч чоловік, із яких заарештовано 11865 чоловік. У відповідь на політику «розкуркулення» селянами було здійснено 40 терористичних актів [5, с.38]. Терористичні акти чинилися й пізніше. Так, у травні 1932 р. у Дзержинському районі (Вінницька обл.) «куркулі» вбили голову сільради, уповноваженого РПК, завдали тяжких травм сільвиконавцю. У деяких селах Полтавського, Липовецького, Іллінецького та інших районів у квітні 1932 р. відбулися збройні виступи, в яких взяли участь декілька сот чоловік.

Тактика придушення масових виступів селян була чітко відпрацьована і застосовувалась незалежно від характеру проявів невдоволення, їх наслідків, можливої кількості жертв. Місцевість, «вражена селянськими хвилюваннями», розбивалася на оперативні ділянки, які, в свою чергу, поділялися на сектори. До кожного оперативного сектора посилалися військові групи ДПУ, які діставали наказ про рішуче придушення виступів. Для прикладу наведемо бойові операції тільки одного з'єднання – 4-го Українського полку військ ДПУ ім. Ф.Е. Дзержинського. У лютому 1930 р. бійці полку беруть участь у ліквідації великого збройного повстанського формування в

Старобільському повіті Донбасу. Весна 1930 р. – ліквідація «банди» в Одеській окрузі. Вересень 1930 р. – знищення збройних повстанських загонів у Чернігівській, Ніжинській, Котопській окрузі.

Нові завдання, що покладались на органи державної безпеки на початку 30-х років, вимагали структурного удосконалення їх апаратів у напрямі розмежування функцій окремих підрозділів та створення чіткої організаційної побудови від центрального апарату до місцевих.

Структурні зміни в республіканському апараті ДПУ відбувались після відповідної реорганізації центрального апарату ОДПУ СРСР, а на органи державної безпеки України вони поширювались як на місцеві підрозділи ОДПУ. Отже, ДПУ УРСР розглядалось керівництвом країни як обласний відділ ОДПУ. Про це красномовно свідчить той факт, що в СРСР керівники територіальних відділів ОДПУ називались повноважними представниками ОДПУ по краю чи області. В УРСР були просто начальники обласних відділів ДПУ, і лише голова ДПУ УРСР був за сумісництвом повноважним представником ОДПУ СРСР по Україні [6, с.231]. Органи безпеки в Україні завжди діяли під жорстким контролем центру, що власне і робило їх слухняним знаряддям в руках політичного керівництва країни.

Зміни в системі та структурі оперативних підрозділів дозволили побудувати роботу за основними напрямками діяльності органів державної безпеки на принципах суворой вертикальної підлеглості, з дотриманням вимог службової та партійної дисципліни, що призводило до беззастережного виконання настанов вищестоящого апарату. Уточнення функцій, удосконалення структурної та організаційної побудови оперативних підрозділів державної безпеки, встановлення їхньої спеціалізації дозволило працювати апарату доволі гнучко, виконуючи функції політичної поліції в середині країни та дієздатного розвідувального центру за її межами.

Структурна реорганізація, що відбувалась на початку 30-х років, дозволила чітко окреслити завдання окремих підрозділів державної

безпеки, встановити систему агентурно-оперативного нагляду за станом справ в усіх галузях діяльності суспільства: економіці, армії, науці, освіті тощо. Якби зміни не відбувались в структурі центрального та місцевих органів держбезпеки України протягом 20–30-х років, усі вони були пов'язані з удосконаленням чи виділенням окремого напрямку діяльності, але форми та методи, пріоритетні напрями цієї діяльності залишались незмінними.

У результаті всіх реорганізацій ОДПУ СРСР на початок 1934 р. став центральним органом, у якому поєдналось керівництво здійсненням не лише правоохоронних, але й каральних функцій. Йому були безпосередньо підпорядковані органи міліції. ОДПУ СРСР мало власні військові формування, керівництво якими здійснювало Головне управління прикордонної охорони та військ ОДПУ. У 1932 р. у складі ОДПУ був створений Відділ воєнізованої пожежної охорони. Органам ОДПУ підпорядковувалася й система виправно-трудоувих таборів, які з 1930 р. стали основним місцем позбавлення волі.

Процес централізації репресивно-карального апарату СРСР завершився 10.07.1934 р., коли постановою ЦВК СРСР було утворено загальносоюзний Наркомат внутрішніх справ. Об'єднавши органи державної безпеки та внутрішніх справ в єдиному апараті державного управління, законодавча влада повинна була розробити та затвердити Положення про НКВС СРСР та його місцеві органи. Однак цього зроблено не було. Постановою ЦВК СРСР від 10.07.1934 р. (пункт 9) «Про організацію НКВС СРСР» було доручено подати до РНК СРСР на затвердження проект «Положення про НКВС СРСР», однак воно не було затверджено ні в 1934 р., ні в наступні роки до ліквідації в 1960 р. МВС СРСР. У той же час не були скасовані Положення про ДПУ і ОДПУ 1922 р. та 1923 р.

Таким чином, діяльність органів держбезпеки та внутрішніх справ у правовому відношенні не була врегульована, що негативно відзначалось на їх оперативно-службовій діяльності. Якщо зважити на те, що стратегія

функціонування органів НКВС була спрямована на боротьбу з неіснуючим в країні антирадянським підпіллям, стає зрозумілим, чому це призвело до викривлень та перегинів каральної політики держави та її силових органів.

ЛІТЕРАТУРА

1. История милиции Украинской ССР. В документах и материалах / под ред. П. П. Михайленко. – К., 1969. – Т. 1. – 883 с.
2. Архів Управління МВС України в Чернігівській області. – Ф. 78. – Оп. 1. – Спр. 1. –

Арк. 121.

3. Полиция и милиция России: страницы истории / Борисов А. В., Дугин А. Н., Малыгин А. Я. и др. – М. : Наука, 1995. – 318 с.
4. Свод Законов СССР. – 1930. – № 9.
5. Шаповал Ю. ЧК-ГПУ-НКВД в Україні: Особи, факти, документи / Шаповал Ю., Пристайко В., Золотарьов В. – К. : Абрис, 1997. – 608 с.
6. Бажан О. Слуга, або фрагменти життя генерала Серова / Бажан О. // 3 архівів ВУЧК, ГПУ, НКВД, КГБ. – 1994. – № 1. – С. 229–339.

Олійник О. І. Історико-правовий аналіз діяльності органів внутрішніх справ УРСР у 30-ті роки ХХ ст. / О. І. Олійник // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 727–731 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11oioiur.pdf>

Здійснено аналіз проблем, пов'язаних з організаційно-структурною побудовою та діяльністю окремих підрозділів, що входили до складу Народного комісаріату внутрішніх справ України. Досліджено процес централізації репресивно-карального апарату Української держави, відтворення республіканських наркоматів внутрішніх справ під жорстким централізованим керівництвом загальносоюзного Народного комісаріату внутрішніх справ.

Олейник О.И. Историко-правовой анализ деятельности органов внутренних дел УССР в 30-е годы ХХ в.

Осуществлен анализ проблем, связанных с организационно-структурным построением и деятельностью отдельных подразделений, входящих в состав Народного комиссариата внутренних дел Украины. Исследован процесс централизации репрессивно-карательного аппарата Украинского государства, восстановления республиканских наркоматов внутренних дел под жестким централизованным руководством общесоюзного Народного комиссариата внутренних дел Украины.

Oliynuk O.I. The Historical and Legal Analysis of Activity of Internal Affairs Bodies of USSR in the 30 - of the XX-th Century

The analysis of problems connected with organizing-structural construction and activity of separate subdivisions within the People's Commissariat of Internal Affairs is dedicated. The research of centralization of repressive-punitive apparatus of Ukrainian State, renewal of republican People's Commissariats of Internal Affairs under supervision of all-Union Commissariat is carried out in the article.