

УДК 351.74“1920/1925”

С.И. ВЛАСЕНКО, канд. юрид. наук, доц.,
Национальный юридический университет имени
Ярослава Мудрого

НОВЫЕ ФУНКЦИИ МИЛИЦИИ – ОСНОВА ОРГАНИЗАЦИОННЫХ ИЗМЕНЕНИЙ (ПО МАТЕРИАЛАМ 1920–1925 ГГ.)

Ключевые слова: милиция, уголовный розыск, НКВД, главное управление, новая экономическая политика

1991 год стал новой отправной точкой в жизни Украины. Распад «братской семьи народов» позволил нашей стране начать писать историю с чистого листа. Изменения социального и государственного строя, которые произошли после провозглашения Украиной независимости, предполагали проведение комплексной государственно-правовой реформы. Это обуславливалось в конечном итоге теми целями и задачами, которые поставила перед собой республика и которые нашли свое закрепление в Конституции 1996 г. В ее первой статье, в частности, говорится о том, что Украина есть социальное и правовое государство, а в статье третьей, в свою очередь, записано о том, что «человек, его жизнь и здоровье, честь и достоинство, неприкосновенность и безопасность считаются в Украине наивысшей социальной ценностью».

Права и свободы человека, их гарантии определяли и определяют содержание и направление деятельности цивилизованного государства. Однако, даже через 23 года независимости Украины конституционная модель правового государства практически не реализована, наоборот, посттоталитарная действительность с ее давними традициями авторитаризма и правового нигилизма являются обыденной реальностью [1]. Наша страна продолжает жить в рамках такого «правового

государства», в котором гражданину даны права лишь для выполнения им обязанностей по отношению к государству [2, с.258].

Именно этим можно объяснить тот факт, что в Украине продолжает действовать Закон «О милиции», принятый еще 20 декабря 1990 г., и в который на протяжении десятилетий только вносятся незначительные изменения и дополнения. Невнимание органов власти, а, может быть, и игнорирование необходимых реформ, привели к тому, что милиция Украины так и не приобрела черты цивилизованного правоохранительного ведомства, а продолжает оставаться рудиментом советской эпохи, которая, в свою очередь, может послужить примером оперативного изменения организационных принципов и структурных подразделений милиции в зависимости от смены целей и задач.

Следует отметить, что в украинских архивах находится достаточное количество документов и материалов, на основе которых можно проследить путь становления милиции республики и выявить те организационные основы, которые позволяли ей справляться с задачами государства диктатуры пролетариата и в требуемых им же пределах защищать жизнь и законные интересы граждан. Первые попытки научного осмысления роли и места милиции в системе органов государственной власти были предприняты еще в 60-е годы XX ст. и завершились публикацией коллективной работы «Из истории милиции Советской Украины» (Киев, 1965.).

Более активная исследовательская работа началась в 70-е – начале 80-х годов прошлого столетия. Как и ранее, труды И.А. Алтуева, С.А. Куришкова, О.О. Кучера, А.И. Рогожина, Н.И. Тимофеева, хотя и несли на себе определенную идеологическую зашоренность, все же давали представление о некоторых организационных основах милиции и уголовного розыска Украины.

Определенное внимание истории милиции первых лет диктатуры пролетариата уделено и современными исследователями. Важным событием в этом отношении стала публикация в 1997–1999 гг. двухтомного сборника докуме-

нтов и материалов «Історія міліції України», раскрывающих организационно-правовые основы деятельности милиции со второй половины 20-х годов XX ст. В 2012 г. опубликован сборник документов под названием «Министерство внутренних дел в эпоху УНР и украинского государства (1917–1920 гг.)», который является первым томом трехтомной работы «Министерство внутренних дел Украины: события, руководители, документы и материалы (1917–2017 гг.)» и составленный М.Г. Вербинским, А.Н. Ярмышем, Т.Л. Проценко, В.Н. Чисниковым, В.А. Довбней, Т.А. Плуатарем. Помимо этого, за последние десятилетия в Украине появились коллективные и индивидуальные монографии, диссертации, научные статьи А.М. Бандурки, С.В. Кульчицкого, В.В. Лунева, В.Т. Маляренко, А.И. Олейника, И.Б. Усенко, А.С. Чайковского, М.С. Чистякова, Ю.С. Шемшученко и др., в которых в той или иной мере освещаются основные вехи исторического пути как милиции в целом, так и отдельных структурных подразделений.

Вместе с тем, огромное количество фактов и событий, связанных с организационно-правовыми основами деятельности милиции и уголовного розыска Украины с 1920-го по 1925 гг. выпали из поля зрения исследователей. Следует так же отметить и то, что некоторые архивные материалы, используемые автором, впервые вводятся в научный оборот.

В истории Украины 1921 год ознаменовался постановкой новых задач, связанных с восстановлением экономики, допуском капиталистических элементов и желанием большевиков всячески сберечь диктатуру пролетариата. Милиции, которая была ближе всего к народу, так как комплектовалась в основном из рабочих и крестьян, отводилась государством особая роль в достижении поставленных задач. Структурно это звено было сформировано в течение 1918–1920 гг. и состояло из общей милиции и уголовного розыска, судебной, промышленной, железнодорожной, речной и морской милиции.

Правовой основой организации и деятельности милиции УССР впервые месяцы вос-

тановительного периода являлось Положение о рабоче-крестьянской милиции Украины, утвержденное Совнаркомом Украины 14.09.1920 г. [3]. Оно базировалось на аналогичном документе, принятом в Российской Федерации 10.06.1920 г. [4]. В соответствии с Положением, милиция находилась в ведении НКВД УССР, в составе которого было создано Главное управление милиции. Его задачей было общее руководство организационной деятельностью всех органов милиции на территории республики. На местах создавались губернские и уездные управления милиции, входившие в отделы управления исполкомов на правах подотделов. Таким образом, имело место двойное подчинение местных милицеских органов, что, с одной стороны, способствовало укреплению аппарата милиции, с другой – усиливало связь милиции с органами власти пролетарской диктатуры – Советами.

Мирные условия и переход к новой экономической политике радикально изменили задачи милиции и потребовали существенных изменений ее организационных форм, качественных и количественных критериев. Уже 01.02.1921 г. на заседании Совнаркома УССР была заслушана информация наркома внутренних дел «Об усовершенствовании всего государственного аппарата на местах» [5], а на заседании 12 февраля специально обсуждался вопрос об усовершенствовании организации милиции. Рассмотрение этого вопроса было перенесено на заседание Малого Совнаркома уже для принятия коренных решений [6]. Направления реформирования милиции обсуждались и делегатами V Всеукраинского съезда Советов [7], который проходил в Украине с 25 февраля по 3 марта 1921 г.

12.09.1921 г. Совнарком Украины утвердил Положение об уголовном розыске. При главном управлении милиции образовывалось центральное управление уголовного розыска, в компетенцию которого входило общее руководство деятельностью всех структурных подразделений уголовного розыска, утверждение штатов, разработка методов борьбы с уголовной преступностью, ведение учета уго-

ловных преступников, инструктирование и инспектирование местных отделов розыска. Во всех губерниях при управлениях милиции вместо отделений создавались отделы уголовного розыска. Отделения образовывались в городах с населением не менее 40 тыс. человек, а в городах с населением менее 40 тыс. – уголовно-розыскные столы. Руководство ими возлагалось на помощников начальников милиции.

Основными задачами всей уголовно-розыскной милиции являлось предупреждение готовящихся, раскрытие совершенных преступлений, пресечение попыток уклонения от суда и следствия виновных в совершении преступлений [8]. В целях усиления оперативности и повышения результативности борьбы с преступностью в июле 1922 г. Указом наркома внутренних дел УССР уголовный розыск был непосредственно подчинен НКВД УССР при полной административно-хозяйственной автономии. Координация деятельности уголовно-розыскных органов осуществлялась Управлением уголовного розыска.

Отделы уголовного розыска губернских управлений милиции были переименованы в губернские управления, а розыскные отделения уездных управлений – в уездные управления уголовного розыска. Они непосредственно подчинялись губернским и уездным отделам управления исполкомов и были наделены правами подотделов [9].

В целях устранения параллелизма, в работе существовавшие ранее аппараты отделений уголовного розыска в уездах, прилегавших к губернским городам, были упразднены. Борьба с преступностью на территории этих уездов возлагалась непосредственно на губернские отделения уголовного розыска [10]. Это дало возможность значительно сократить аппарат уголовного розыска, особенно в Донецкой, Полтавской и Черниговской губерниях, где уровень преступности был более низким, чем в других регионах.

Однако уже скоро стало ясно, что преобразование уголовного розыска в самостоятельный орган привело к ухудшению работы как

милиции, так и самого уголовного розыска. Это объяснялось, прежде всего, ослаблением контактов между ними. Сама практика определяла жизнеспособность тех или иных организационных форм построения аппарата милиции и розыска; не выдержавшие испытания оперативно заменялись новыми. Уже на февральском (1923 г.) совещании административных работников республики обсуждался вопрос о слиянии уголовного розыска и милиции. Такое объединение диктовалось единством целей и задач, стоявших перед милицией и розыском, необходимостью координации их борьбы с преступностью. В августе 1923 г. органы милиции и розыска были объединены под началом управления милиции и уголовного розыска при НКВД УССР. Уголовный розыск был снова подчинен на местах губернским и уездным управлениям милиции. Самостоятельные управления розыска оставались только в Харькове, Киеве, Одессе, Екатеринославе. Они непосредственно подчинялись Управлению милиции и розыска НКВД [11].

Еще в годы гражданской войны и иностранной интервенции был принят ряд декретов и положений, регулировавших деятельность железнодорожной и водной милиции как органов борьбы с преступлениями на транспорте. С переходом к НЭПу и изменением обстановки в стране партия большевиков и органы власти пролетарской диктатуры придавали исключительное значение улучшению деятельности ведомственной милиции. Активизировать работу железнодорожной и водной милиции было решено за счет переподчинения ее Всеукраинской ЧК, что и было сделано в июне 1921 г. [12]. Однако, вскоре выяснилась нецелесообразность такого шага, так как формы и методы работы органов милиции и чрезвычайных комиссий имели существенные различия. Поэтому, уже через месяц железнодорожная и водная милиции были переданы в введение НКВД УССР [13].

Некоторое время железнодорожная и водная милиция УССР находились в непосредственном подчинении Главного управления ми-

лиции УССР. Такая централизация объяснялась сложностью и важностью охраны железнодорожных и водных путей сообщения. Все же, в начале 1922 г. вышеуказанные органы милиции были возвращены в ведение НКВД Украины [14].

Железнодорожная и водная милиция выполняли обязанности и пользовались всеми правами общей милиции. Помимо этого, в их компетенцию также входили охрана общественного порядка, имущества и грузов на путях сообщения, пресечение хулиганства, спекуляции и т.д.

Значительную роль в решении основных задач милиции играла промышленная милиция. Ее основными задачами были: охрана зданий и сооружений, охрана имущества, общественного порядка на территории предприятий, организаций и учреждений, производство дознания по всем правонарушениям, совершенным на территории охраняемых объектов. Подразделения промышленной милиции формировались на договорных началах с обслуживаемыми организациями и учреждениями [15]. В соответствии с Инструкцией о порядке организации промышленной милиции, последняя рассматривалась как составная часть всех милицейских органов республики [16]. В административно-строевом отношении ведомственная милиция подчинялась Управлению милиции и розыска УССР.

Дальнейшее совершенствование промышленной милиции в период восстановления народного хозяйства потребовало более детального правового оформления ее наиболее рациональной структуры. В этой связи ВУЦИК и СНК УССР в декабре 1924 г. приняли новое постановление «О промышленной милиции» [17]. На его основе была разработана инструкция, в которой определялись функции промышленной милиции.

Как видим, впервые годы восстановительного периода проводилась огромная правотворческая работа по организационному развитию милицейского аппарата. Но если организация ведомственной милиции проходила на основе декретов и положений, разра-

ботанных и принятых уже в мирных условиях, то наружная (общая) милиция строилась на основе Положения 1920 г. Поэтому на местах все чаще высказывалась мысль о необходимости конкретизации правового положения общей милиции. Так, в резолюции совещания председателей губисполкомов, проходившем в июле 1922 г., отмечалась необходимость разработки и издания в самом срочном порядке специального, по возможности более детализированного, положения [18].

Оно было утверждено уже 10.10.1922 г. и содержало исчерпывающий перечень структурных подразделений милиции УССР. Возглавляло милицию Главное управление. Управления милиции были также в губерниях. Штат районных милиций состоял из начальника и его помощника. С учетом численности населения и количества совершаемых преступлений районный отдел милиции мог подразделяться на подрайонные, которые, в свою очередь, возглавлялись райнадзирателями (они назначались по одному на каждые 5 тыс. человек населения). В подчинении райнадзирателя находились старшие и младшие милиционеры. Их количество определялось в расчете на 1 тысячу населения [19]. Положение существенно упростило структуру низовых органов милиции. Вместо волостных и уездных управлений милиции были введены должности волостных надзирателей и сельских десятников. В городах Киеве, Харькове, Одессе наряду с губернскими управлениями действовали и городские [20].

Реформа административно-территориального деления, начавшаяся в 1923 г., предопределила и некоторые изменения в организации милиции. В том же году в соответствии с Постановлением СНК «О структуре и штатах горисполкомов» были утверждены штаты впервые образованных окружных управлений милиции и розыска. Количество милиционеров в округе определялось в зависимости от численности населения [21]. Одновременно Всеукраинский ЦИК утвердил и положение «О структуре и штатах райисполкомов». В районы округов назначался конный районный

надзиратель, который получил статус начальника районной милиции и 4 пеших милиционеров. Кроме того, в райцентрах, бывших уездных городах и поселках городского типа образовывали городские отделения милиции.

20.09.1924 г. Всеукраинский ЦИК принял новое постановление, внесшее изменения в штат районной милиции: вместо 4 пеших милиционеров в районе вводились два конных [22].

В 1924 г. ВУЦИК и Совнарком приняли Положение о Народном комиссариате внутренних дел. В нем конкретизировались задачи отдела милиции и уголовного розыска республики (отдел был создан вместо правления). Он состоял из трех подотделов: милиции, розыска и политинспекции. В свою очередь, подотдел милиции подразделялся на отделение службы милиции и отделение учета и комплектования, а подотдел розыска – на отделение службы розыска, учета и регистрации, отделение по заведованию питомником собак-ищеек [23]. К этому времени уже действовало постановление, которое определило организационные формы, задачи и компетенцию губернских и окружных отделов милиции и уголовного розыска [24]. Они, как и ранее входили на правах подотделов в состав административных отделов исполнительных комитетов.

В 1925 г. после завершения перехода к новому административно-территориальному делению был разработан ряд положений, которые определили компетенцию и штаты НКВД [25], окружных и городских управлений милиции [26].

Партия большевиков в реализации своих задач практически всегда опиралась на милицию и уголовный розыск и реально понимала, что эффективность и быстрота их выполнения зависит, прежде всего, от людей, работающих в милиции, их сознательности, преданности партии, профессиональной подготовки.

В период гражданской войны и иностранной интервенции происходило практически ежемесячное увеличение численности всех органов милиции и уголовного розыска, то-

лько таким образом партия и правительство Советской Украины смогли защитить диктатуру пролетариата. На начало 1921 г. в органах милиции всех видов насчитывалось почти 289 тысяч человек.

Однако в условиях восстановления разрушенного хозяйства ее функции существенно ограничились. Партийно-государственное руководство республики приняло решение сократить к концу 1921 г. штат милиции до 76 тысяч. За счет сокращения можно было, с одной стороны, избавиться от всех, так называемых, «примазавшихся» к милиции и оставить на работе людей со специальной теоретической подготовкой и в дальнейшем улучшить их материальное обеспечение. Сокращение милиции Украины проходило в виде, так называемых чисток. Порядок их проведения весьма актуален и в наше время. При губерниях, городских и уездных управлениях милиции были созданы специальные комиссии. Первая переаттестация закончилась увольнением из милиции Харьковщины 36 человек командного состава, 1543 милиционеров и 81 сотрудника уголовного розыска.

Отсутствие средств на содержание работников милиции и розыска вынудило руководство страны принять решение об очередном сокращении. Начало 1922 г. увенчалось решением большевистской партии и правительства республики довести штаты органов охраны общественного порядка сначала до 30 тыс. человек, а в перспективе – до 14–20 тыс.

Следует отметить, что очередная «чистка» милиции проводилась по решению Всероссийского ЦИК. Законодательно данное мероприятие украинскими властями было оформлено только в начале 1923 г. На местах, как и ранее, начали действовать губернские, городские и районные комиссии. Новшеством явилось то, что «чистка» рядов милиции проходила на общих собраниях, но не работников милиции, а трудовых коллективов. Комиссии всех уровней были наделены правом требовать от граждан и учреждений отзывы и документы, касающиеся деятельности органов милиции в целом и отдельных сотрудников в

частности. Всего в Харьковской губернии через люстрацию прошли 15176 человек: около 20 % сотрудников были уволены из органов милиции за взяточничество и злоупотребление своим служебным положением.

Улучшение качества состава милиции Украины связывалось с новой политикой государства, которая в начале 1921 г. отошла от чрезвычайных методов борьбы с общеуголовной преступностью и контрреволюцией. Борьба за установление так называемой «социалистической законности» не допускала какой-либо канцелярской волокиты, самовольного толкования законов, постановлений партийных и советских органов работниками милиции и уголовного розыска и, тем более, действий, не предусмотренных законодательством.

Весьма актуальной сегодня является и инструкция милиционеру, которая была разработана сотрудниками Главного управления милиции Украины в 1925 г., в ней говорилось, «что милиционер должен вести жизнь честную и трезвую, не должен вести знакомств с людьми, пользующимися дурной репутацией, не должен входить в долги, чтобы не впасть в зависимость от кого бы то ни было, принимать меры к тому, чтобы заслужить доверие трудового народа» [27].

ЛИТЕРАТУРА

1. Тодыка Ю. Н. Конституция Украины: проблемы теории и практики : монография. / Ю. Н. Тодыка. – Харьков : Факт, 2000. – 608 с.
2. Нерсесянц В. С. Философия права : учебник для вузов. – Москва : Издат. группа Инфра-М-Норма, 1997. – 652 с.
3. Положения и протоколы. О рабоче-крестьянской милиции // ЦДАВО України. – Ф. I. – Оп. 2. – Д. 60. – Л. 115–116.
4. О рабоче-крестьянской милиции // СУ РСФСР. – 1920. – № 79. – Ст. 371.
5. Загальний секретаріат // ЦДАВО України. – Ф. 2. – Оп. 2. – Д. 10. – Л. I об.
6. Загальний секретаріат // ЦДАВО України. – Ф. 2. – Оп. 2. – Д. 10. – Л. 40.
7. Съезды Советов Союза ССР, союзных и автономных республик. Сборник документов. 1917–1936 : в 3 т. Т. 2 / сост. Д. А. Гайдук, А. М. Давидович, Л. И. Мальдиштам и др. – М. : Госюриздат, 1960. – 615 с.
8. Розпорядження та інструкції НКВС // ЦДАВО України. – Ф. 5. – Оп. I. – Д. 993. – Л. 76–77.
9. Розпорядження та інструкції НКВС // ЦДАВО України. Там само. – Л. 148.
10. Комісія по спрощенню радянського апарату // ЦДАВО України. – Ф. I. – Оп. 2. – Д. 873. – Л. 140.
11. Розпорядження та інструкції НКВС // ЦДАВО України. – Ф. 5. – Оп. I. – Д. 1852. – Л. 276.
12. Об охране и обороне железных дорог и водных путей сообщения на Украине // СУ УССР. – 1921. – № 10. – Ст. 281.
13. О железнодорожной и водной милиции // СУ УССР. 1921 – № 13. – Ст. 352.
14. Розпорядження та інструкції НКВС // ЦДАВО України. – Ф. 5. – Оп. I. – Д. 576. – Л. 24.
15. Об организации из милиционеров охраны заводов, фабрик, совхозов и т.д., других государственных предприятий, имеющих важное или общегосударственное значение // СУ УССР. – 1922. – № 15. – Ст. 248.
16. Розпорядження та інструкції НКВС // ЦДАВО України. – Ф. 5. – Оп. I. – Д. 993. – С. 111.
17. О промышленной милиции // СУ УССР. – 1924. – № 52. – Ст. 325.
18. Розпорядження та інструкції НКВС // ЦДАВО України. – Ф. 5. – Оп. I. – Д. 21. – Л. 22.
19. Організаційно-стройове управління // ЦДАВО України. – Ф. 6. – Оп. I. – Д. 1400. – Л. I–20.
20. Організаційно-стройове управління // ЦДАВО України. – Ф. 6. – Оп. I. – Д. 1423. – Л. 11–12.
21. О структуре и штатах окрисполкомов // СУ УССР. – 1923. – № 16. – Ст. 272.
22. Об изменении штатов милиции // СУ УССР. – 1923. – № 34. – Ст. 497.

23. Положение о Народном Комиссариате внутренних дел // СУ УССР. – 1924. – № 37–38. – Ст. 245.

24. Об административных отделах губернских и окружных исполнительных комитетов // СУ УССР. – 1924. – № 35–36. – Ст. 244.

25. О структуре и штатах Народного Комиссариата внутренних дел, окружных адми-

нистративных отделов и городских управлений милиции и уголовного розыска // СУ УССР. – 1925. – № 40–41. – Ст. 284.

26. Об административных отделах окружных исполнительных комитетов // СУ УССР. – 1925. – № 59. – Ст. 345.

27. Инструкция милиционеру // Щит революционного порядка. – 1925. – № 2. – С. 7.

Власенко С. И. Новые функции милиции – основа организационных изменений (по материалам 1920–1925 гг.) / С. И. Власенко // Форум права. – 2014. – № 4. – С. 48–54 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2014_4_11.pdf

Анализируются законодательные акты и другие шаги партии большевиков и органов власти диктатуры пролетариата, посредством которых на протяжении 1920–1925 гг. произошло реформирование органов милиции Украины, что и позволило фактически реализовать задачи новой экономической политики.

Власенко С.І. Нові функції міліції – основа організаційних змін (за матеріалами 1920–1925 рр.)

Проаналізовані законодавчі акти та інші кроки партії більшовиків та органів влади диктатури пролетаріату, через які протягом 1920–1925 рр. відбулося реформування органів міліції України, що дозволило фактично реалізувати задачі нової економічної політики.

Vlasenko S.I. New Police Functions is the Basis of Organizational Change (Based on the 1920–1925 years)

The article analyzes the legislation and other steps of the Bolshevik Party and the government of the dictatorship of the proletariat, through which over the years 1920–1925 reform of the police occurred in Ukraine, which allowed actually realize the objectives of the New Economic Policy.