

УДК 340.13+94(477)«1921/1929»

І.В. Павловська, заступник директора
з наукової роботи Музею МВС України НАВС

ПРОВЕДЕННЯ ЧИСТОК МІЛІЦІЇ В 20-ТІ РОКИ ХХ СТ. І ЇЇ РОЛЬ У ЗМІЦНЕННІ КАДРОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ЗАКОННОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ МІЛІЦІЇ УРСР

Розглянуто та проаналізовано основні нормативно-правові акти, якими врегульовувались питання проведення «чисток» міліції в 20-ті роки ХХ ст. і їх роль у зміцненні кадрового потенціалу та забезпеченні законності в діяльності міліції УРСР.

Ключові слова: законність, революційна законність, порушення законності, нормативно-правові акти, «чистки» міліції, міліція УРСР, штат міліції, скорочення апарату.

Рассмотрены и проанализированы основные нормативно-правовые акты, которыми регулировались вопросы проведения «чисток» милиции в 20-е годы ХХ века и их роль в усилении кадрового потенциала и обеспечении законности в деятельности милиции.

Ключевые слова: законность, революционная законность, нарушение законности, нормативно-правовые акты, «чистки» милиции, милиция УССР, штат милиции, сокращение аппарата.

This article concerning or consideration and analysis of normatively legal acts which were regulate the realization of «purges» of militia in 20th of ХХ century and their role in strengthening of skilled potential and providing of legality in activity of militia of USSR.

Keywords: legality, revolutionary legality, violation of legality, normatively legal acts, «purges» of militia, militia of USSR, militia staff, reduction of staff.

Актуальність теми. Будь-яка державна структура створюється для виконання певних завдань. І те, наскільки якісно, швидко, професійно виконуються такі завдання, залежить, у першу чергу, від ділових та моральних якостей співробітників цієї структури. Підходячи з такої позиції до міліції, варто вказати, що одним з головних показників якості роботи даного органу є дотримання законності його працівниками. Особливо велике значення цей факт відіграє в умовах реформування органів внутрішніх справ, одним з напрямів якого є максимальне наближення міліції до населення. А, як відомо, законність — основний фактор довіри людей до правоохоронних органів. Безперечно, не можна розглядати дане питання виключно в сучасному аспекті, оскільки всебічний, глибокий аналіз такого явища, як оновлення кадрового апарату міліції, вимагає звернення до історичного досвіду України, в тому числі до досвіду періоду 20-х рр. ХХ ст. Вказані тези і визначають актуальність статті.

Ступінь розробленості. Загальні питання організаційно-правового розвитку робітничо-селянської міліції УРСР в період 20-х років минулого століття розглядались у працях таких вчених, як Ю. В. Александров, В. Н. Алтуєв, В. А. Довбня, Я. Ю. Кондратьєв, П. П. Михайленко, А. П. Тимченко, В. М. Чисніков, А. Є. Шевченко та ін.

Але більш вузькі питання — «чисток» міліції та їх ролі у посиленні кадрового апарату та забезпеченні законності — вказаними науковцями розглядались лише побіжно.

Питання ж дотримання законності працівниками міліції та їх відповідальності за скоєні правопорушення висвітлювали у своїх працях М. І. Ануфрієв, В. В. Гурін, С. В. Попов, А. А. Стародубцев, В. Г. Хашев та ін. Проте ці науковці означені питання розглядали лише в сучасному аспекті, не охоплюючи період 20-х рр. минулого століття.

Метою статті є аналіз нормативно-правових актів, якими забезпечувалось

проведення «чисток» міліції в 20-х роках ХХ ст., а також впливу даного фактору на зміцнення кадрового потенціалу та забезпечення законності в діяльності працівників робітничо-селянської міліції (РСМ) УРСР.

Виклад основних положень. Дотримання законності — одна з основних засад роботи державного апарату, в тому числі правоохоронної системи. Сьогодні існує багато поглядів на визначення даного поняття. На думку В. В. Іванова «законність досить складне правове явище. Вона завжди пов'язана з державою і законодавством і обумовлена вимогами до населення, громадян, посадових та юридичних осіб дотримуватися її приписів» [1, с. 8]. На думку ж А. А. Стародубцева, законність виступає як «принцип державної діяльності, як метод державного керівництва суспільством і як режим суспільних відносин, що відповідає вимогам законів» [2, с. 6]. Сучасне розуміння законності певною мірою урівнює всіх людей незалежно від їх раси, статі, політичних чи релігійних переконань, закріплюючи необхідність дотримання вимог законів та підзаконних нормативно-правових актів. Принцип рівності перед законом закріплює і Конституція України — «громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом» [3]. У наукових дослідженнях радянського періоду розглядаються терміни «соціалістична законність» і «революційна законність». Радянська нормативно-правова база не передбачає чіткого визначення терміну «революційна законність», але саме він фігурував у ряді нормативно-правових документів, які становили правову основу діяльності міліції.

Незважаючи на те, що РСМ в УРСР була створена лише в 1919 р., вже початок 20-х рр. минулого століття характеризується підготовкою до проведення «чисток» міліції. В газеті «Більшовик» від 25 травня 1921 р. необхідність проведення «чисток» обґрунтовувалась так: «твердою опорою пролетарського ладу в місті та селі повинна стати робітничо-селянська міліція. Для того, щоб міліція могла впоратись з цієї почесною і надзвичайно важкою та відповідальною роботою — викоріненням бандитизму та утвердженням справжнього революційного порядку в країні, робітничо-селянській міліції мають бути віддані кращі сили та матеріальні засоби... Відділи управління повинні звернути особливу увагу на негайне покращення якісного складу міліції, очистку її від бандитських, нетрудових, спекулятивних або ж близьких місцевому населенню елементів» [4].

Вже у вересні 1921 р. по телеграфу вводиться в дію Наказ головного начальника робітничо-селянської міліції УРСР, який визначав підстави «чисток», склад і повноваження комісій, коло осіб, які підлягали вилученню з лав міліції. Необхідність «чисток» обґрунтовувалась тим, що «в управління, заклади і частини міліції проник темний елемент, шкурники, хабарники, спекулянти, кримінальні і навіть політичні злочинці, своїми діями не тільки гальмуючи справу відтворення міліції, але й дискредитуючи її» [5]. Зазначались конкретні групи осіб, які потрапляли в вищезначені категорії: 1) всі дезертири, котрі втекли з фронтів і незаконно у власних цілях вступили до міліції; 2) провокатори, співробітники старої царської політичної поліції, які проникли в міліцію; 3) політичні злочинці, які виступали та організовували контрреволюційні виступи проти Радянської влади; 4) особи, позбавлені судом прав та не відновлені в них; 5) особи, які експлуатують чужу працю; 6) особи, котрі при старому режимові займали високі адміністративні посади; 7) особи, непридатні нести службу по чисто технічним причинам. Чітко вказувався і склад комісій по «чистці». До них мали входити начальник інспекції міліції, начальник адміністративно-міліційного відділу, начальник кримінального розшуку та відповідальний

представник відповідної НК. Діяли комісії під головуванням начальника політсекретаріату (помічника по політчастині). До завдань комісій відносились: перевірка реєстраційних листів, які заповнювали співробітники міліції, збір матеріалів з каральних органів, передача матеріалів за підсудністю, а також складання списків осіб, які підлягали вилученню з лав міліції. Після затвердження списків усіма інстанціями осіб, яких звільняли з політичних мотивів, направляли до відповідних каральних органів з усіма матеріалами, а осіб, які вилучались з технічних причин — у відповідні навчальні підрозділи. Знаковим є те, що члени РКП перевірки не підлягали, а лише атестувалися та інспектувалися в тому разі, якщо вони займали командні посади [5].

Таким чином, можна зробити висновок, що хоча метою проведення «чисток» називалось очищення, в першу чергу, від кримінальних елементів, проте деталізація категорій осіб, які підлягали вилученню з лав міліції, чітко вказує на те, що влада намагалась позбутись насамперед старих спеціалістів поліцейської справи, політичних супротивників, тим самим формуючи міліцейський апарат, максимально лояльний до радянської влади, кожен службовець якого стане провідником, насамперед, революційної законності.

Питання «чистки» підіймається і в доповіді головного начальника міліції республіки народному комісару внутрішніх справ про результати воєнізації міліції республіки. Зокрема, зазначалося, що «для видалення з міліції різного ворожого негідного елементу були організовані при всіх губ. та повіт. міліціях особливі комісії... здійснена чистка рядів міліції, завдяки чому з неї вилучено негідний елемент» [6].

Крім «чисток», проводились також своєрідні «оздоровлення» міліції. Наприклад, було наказано виділити по 25 осіб з числа найсильніших в політичному та службовому відношенні працівників міліції Київської, Чернігівської, Полтавської, Кременчуцької, Харківської, Донецької, Запорізької та Катеринославської губміліції та направити їх «через необхідність екстреного посилення і оздоровлення складу Подільської і Волинської міліції» для несення служби в дані губернії. Причому зазначені особи підлягали перевірці керівником відповідної губміліції, а після прибуття на місце призначення, повторно — комісіями Подільської та Волинської губерній [7].

Вже через 2,5 місяці начальник міліції республіки, повернувшись з інспекційної поїздки, у тому числі й по Волинській та Подільській губерніям, робить висновок, що питання адміністративного та керівного складу міліції — одне з найболючіших. Половина даного складу не відповідає своєму призначенню, сильно розвинене хабарництво, яке, до того ж, нерідко супроводжується політичною та кримінальною неблагонадійністю. Але серед позитивних моментів зазначається те, що «завдяки чистці значно оздоровлено особовий склад міліції», і, хоча хабарі та інші правопорушення ще не викоренені в рядах міліції, але майже немає випадків, коли групи або окремі міліціонери йдуть в банди [8].

Ще однією причиною «чисток» була необхідність скоротити роздутий міліцейський штат, який станом на середину 1921 р. був розрахований на 289 000 осіб. Якщо взяти до уваги, що населення України на той час складало близько 26 мільйонів осіб, то приблизно на 90 осіб приходився один міліціонер. Для порівняння, станом на 1914 р. в Парижі, Берліні чи Лондоні один правоохоронець обслуговував до 300 чоловік. У результаті скорочень та «чисток» чисельність міліції зменшилася спочатку до 150 000 осіб (друга половина 1921 р.), потім до 100 000, і на початку 1922 р. в міліції нараховувалось 89 000 осіб [9]. Станом на червень 1922 р. «склад міліції республіки ... рівнявся 39 000 осіб». Це при тому, що матеріальна незабезпеченість працівників міліції спонукала їх

до переходу на інші, більш економічно стабільні місця роботи. Зазначалось, що «можна з впевненістю сказати, що внаслідок чистки, яка в даний час проходить на місцях, негідний елемент, без сумніву, буде видалено, залучити ж на його місце при існуючих матеріальних умовах служби більш підходящих осіб, якщо і вдасться, то з великими затратами сил і часу» [10]. Наприкінці 1922 р. штат міліції складала 18 000 осіб [11]. Фактично результати даної «чистки» задовольняли керівництво міліції республіки в плані скорочення штату. Зокрема, 4-ою всеукраїнською нарадою завідуючих відділами Управління міліції, начальників міліції, начальників карного розшуку, управлінь місць позбавлення волі було визначено: «враховуючи всю важливість і необхідність всемірної економії коштів на здійснювані витрати, нарада, тим не менш, вважає, що нинішня чисельність міліції в 18 000 осіб в жодному випадку не може бути зменшена без серйозної шкоди для охорони внутрішнього порядку країни і нормального виконання важливих державних і суспільних функцій, покладених на міліцію» [12]. Але аж ніяк дані результати не задовольняли керівництво міліції щодо якості наявних кадрів, оскільки було визано необхідність проведення наступної «чистки» [12].

Говорячи про результати «чисток» у конкретних губерніях, можна навести такі факти. Так, за повідомленнями з місць, станом на початок лютого 1923 р. нова «чистка» почалася на Полтавщині, а в результаті попередньої вичищено 25% міліції (основні порушення: пияцтво, хабарництво, кримінальне минуле, петлюрівщина, бандитизм); лише в м. Катеринослав «вичищено» 30 білих і поліцейських, міліція посилено готується до наступної «чистки»; на Поділлі «чистки» завершені, але «були випадки, коли відзивали з міліції гарних безпартійних працівників»; на Волині командний склад міліції «вичищений» на 80%; на Донеччині скоротили 30% міліціонерів (колишні поліцейські, особи з кримінальним минулим та інші), почалась нова «чистка» [13].

Одним із засобів забезпечення об'єктивності й результативності перегляду особового складу була заборона приймати на службу в міліцію нових працівників до закінчення «чистки». Але на практиці мали місце ряд порушень цієї вимоги, тому в березні 1923 р. начальник міліції УРСР К. Я. Федотов видав Наказ по міліції № 126, яким наказував «наглухо закрити двері до закінчення чистки рядів міліції, для всіх бажаючих вступити в міліцію зі сторони». Виняток допускався лише щодо членів КП(б) та кандидатів, але при обов'язковому попередньому проходженні ними атестаційної комісії [14]. Таким чином, цей виняток в черговий раз ставив членів партії в привілейоване становище порівняно з іншими громадянами держави. При цьому керівники міліції всіх рівнів попереджались про притягнення до відповідальності в разі порушення наказу [14].

Ще одним винятком у загальній політиці радянської влади по відношенню до формування кадрового складу апарату міліції було прийняття рішення про можливість залишати в розшуку УРСР колишніх оперативних працівників старої поліції та розшуку. Причому це положення не поширювалось на технічний канцелярський персонал (як на тих, хто зараз займає вказані посади, так і на тих, хто ці посади займав у старому карному розшуку). Визначався також порядок прийняття на роботу спеціалістів старого розшуку. Зокрема, кінцеве затвердження даних спеціалістів на посадах було покладено персонально на керівника міліції та розшуку УРСР, а губернські органи кримінального розшуку мали право лише тимчасово допускати їх до роботи з санкції завідувачів відділів та управлінь карного розшуку. При цьому одночасно мало бути порушено клопотання про їх затвердження перед керівником міліції та розшуку УРСР [15]. Очевидно, що метою такого рішення було посилити штат кримінального розшуку, але

при цьому максимально проконтролювати політичну лояльність зазначених працівників.

Однак вже 20 серпня 1923 р. народний комісар внутрішніх справ та голова ДПУ УРСР В. А. Балицький видає наказ по міліції та розшуку УРСР, в якому, посилаючись на циркуляри Головного управління міліції УРСР від 20 вересня 1922 р., від 2 січня 1923 р., від 27 лютого 1923 р. і від 21 квітня 1923 р., наказує «негайно видалити з рядів робітничо-селянської міліції тих осіб ... котрі до цього часу в ній випадково залишились». Мова йде про всіх осіб, які служили в старій поліції, білих арміях та всіх колишніх офіцерів старої армії, які проживали на території, зайнятій білими, та стоять на особливому обліку ДПУ. Цим же документом встановлювалось, «у випадку, якщо ... з'ясується, що в рядах міліції служить хтось, не маючий права в ній служити, то керівники таких осіб будуть передаватись до суду, як за приховування та потурання» [16]. Знаковим є те, що всі вказані категорії є політичними.

На початку 1924 р. було оприлюднено результати «чистки», проведеної у 1923 р. В результаті цього заходу в республіці «вичищено» по міліції 2733 особи (19%), по розшуку – 259 осіб (16%). Зазначалось: «тепер можна безсумнівно казати, що у масі українська міліція уявляє з себе досить здорову, суцільну і боєздатну силу: з 13% комуністів, коло 40% робітників, 50% селян-комнез.» [17].

Всього за період з 1 жовтня 1923 р. по 1 жовтня 1924 р. міліцію та карний розшук було скорочено на 28 630 осіб (міліція – 26 665 осіб, карний розшук – 1975 осіб). І хоча «чистка» офіційно закінчилась, на місцях періодично проводились перевірки особового складу на предмет дотримання працівниками міліції та розшуку законності. Зокрема, за період з 1 січня по 1 липня 1924 р. лише в Києві та окрузі за зловживання по службі та порушення службових обов'язків було звільнено 24 особи [18].

У 1925 р. відмічалось 6-річчя від часу створення радянської робітничо-селянської міліції, активно проводилось обговорення того, що було зроблено в попередні роки, і, зокрема, висвітлювались результати «чистки». Причому досить чітко прослідковується причинно-наслідковий зв'язок між впровадженням революційної законності та «чистками». «Введення твердої революційної законності в першу чергу пред'явило надзвичайно серйозні вимоги до працівників міліції... Постає питання про чистку рядів міліції, підбір відповідних кадрів працівників міліції, навчання і т. ін.» [19]. В «Бюлетені НКВС УРСР» зазначалось, що Всеукраїнська чистка 1923 р. по особовому складу з заборорою працювати колишнім поліцейським та кримінальним сищикам допомогла міліційно-розшуковому апарату вступити в епоху його укріплення, спеціалізації, вивчення роботи [20].

У резолюції по доповіді М. В. Скрипника «Про революційну законність» на II сесії ВУЦВК IX скликання називався перелік порушень революційної законності, що мали місце на той час: неухважне ставлення окремих представників влади на місцях до потреб селян, боротьба місцевих органів влади зі спробами селян оскаржити незаконні дії місцевої влади шляхом погроз, залякування, арештів, призупинення руху поданих скарг, викривлення та порушення принципів виборчого права при проведенні виборчих кампаній, допущення незаконного втручання в область регулювання земельних відносин та ін. Називались і причини, які гальмують викорінення даних явищ, які порушують революційну законність на селі. Серед них і недостатня кількість працівників міліції та розшуку [21].

Але, хоча про це і не говориться в резолюції, причиною порушень законності могла бути також і висока плинність кадрів міліції, спровокована частими «чистками», та відмова

від старих спеціалістів міліції і розшуку. В сукупності ці фактори унеможлилювали набуття практичного досвіду працівниками міліції, що постійно змінювались.

Задля подолання вказаних порушень стосовно міліції було вирішено посилити увагу всіх органів влади в центрі і на місцях до належної організації її роботи, визнати необхідним постачання міліції законодавчими матеріалами, інструкціями та розпорядженнями центра, вжити заходів до більш ретельного підбору працівників міліції та розшуку, поставити перед НКВС завдання підвищити культурний рівень міліції, покращити матеріальне становище її співробітників, залучити міліцію до суспільної роботи тощо [21].

При підведенні підсумків роботи робітничо-селянської міліції за 1919—1926 рр. знову порушуються питання «чисток». Причому міліцію розглядають «як один з бойових органів захисту Радянської влади в період громадянської війни і провідник революційної законності в період переходу на мирне будівництво». Зазначається, що результатом «чистки» міліції в 1925 р. стали судові процеси в Києві, Херсоні і т. ін. та перегляд всього особового складу. «Це говорить не про слабкість апарату, а, навпаки, про його укріплення. Були елементи, котрі не гідні носити високе звання працівника робітничо-селянської міліції... Видалення їх означає укріплення апарату». Оскільки зазначалось, що видалення негідного елемента виконано, потрібно було закріпити досягнутий результат ретельним відбором бажаючих вступити до рядів РСМ [22].

У Положенні про робітничо-селянську міліцію УРСР, зокрема, визначались умови, які ставились до осіб, що приймались на службу до міліції. Це володіння виборчим правом до рад, вік — 21 рік, задовільний стан здоров'я, відповідати освітою вимогам програми єдиної трудової школи (семилітки) не нижче як першого концентру. Не приймались на службу в міліцію «особи, що перебувають під судом і слідством, відбувають або відбували захід соціальної оборони від суду за ганебні злочини або звільнені через них з лав робітничо-селянської міліції» [23].

Але, не зважаючи на те, що міліцейський апарат значно скоротили та встановили жорсткі умови вступу до міліції, вже в 1929 р. на зборах начальник робітничо-селянської міліції І. К. Якимович виступив на тему «Чистка радянського апарату та завдання робітничо-селянської міліції». В резолюції, ухваленій зборами, зазначалося, що в радянському апараті на даний час існують такі явища, як «різні скривдження, зловживання, перекручування, бюрократизм, тяганина, чиновництво, грубе поводження». Головними носіями цих явищ називались люди «старого поколю», що гальмують роботу та дискредитують радянський апарат, і саме «чистка» апарату є одним із способів боротьби з труднощами, які стоять перед партією. Зазначалось, що на цей час РСМ втілює інтереси працюючих, в ній служать робітники та селяни-бідняки, але є і «бюрократи, волокитчики, грубіяни, п'яниці, симулянти та інша наволоч», що своїми діями компрометують міліцію, гальмують її роботу. Збори закликали всіх працівників міліції взяти практичну участь у «чистці» [24].

Висновки. З огляду на сказане вище, можна зробити висновок, що «чистки» міліції у першій половині 20-х рр. ХХ ст. в розвитку та функціонуванні тогочасної міліції зумовили як позитивні, так і спровокували негативні явища. З одного боку, міліцейський апарат було значно скорочено, що оптимізувало його роботу, з рядів міліції в основній масі було звільнено людей з кримінальним минулим. Однак, з другого, відмова від старих спеціалістів та велика плінність кадрів негативно впливали на якість роботи.

Якщо ж розглядати питання «чисток» в ракурсі їх відповідності законності як такої, то можна зробити наступні висновки. «Чистки» фактично були наслідком

впровадження революційної законності, в нормативно-правових актах, що регулювали дане питання, необхідність «чисток» обґрунтовувалась саме з погляду вимог революційної законності.

Якщо питання «чисток» розглядати в сучасному аспекті, аналізуючи його відповідність вимогам законності, які є актуальними на сьогодні, то очевидним є явне їх порушення при проведенні «чисток» міліції у першій половині 20-х рр. минулого століття. Адже «чистки» носили чіткий класовий характер, ігнорували принцип рівності перед законом та фактично виступали інструментом формування апарату міліції не на основі службових та професійних якостей її працівників, а на ґрунті їх політичного та службового минулого, належності до певного класу чи партії.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Іванов В. В. Морально-правові і процесуальні гарантії законності і притягнення до адміністративної відповідальності : автореф. дис... канд. юрид. наук. — Х., 2001. — 19 с.
2. Стародубцев А. А. Організаційно-правові питання діяльності інспекції особового складу щодо зміцнення законності і дисципліни в органах внутрішніх справ : автореф. дис... канд. юрид. наук. — Х., 1999. — 19 с.
3. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
4. Большевик. — 1921. — № 81. — 25 мая.
5. ЦДАВО України, ф. 6, оп. 1, спр. 30, арк. 1.
6. ЦДАВО України, ф. 6, оп. 2, спр. 116, арк. 6-8.
7. ЦДАВО України, ф. 6, оп. 1, спр. 1057, арк. 18.
8. ЦДАВО України, ф. р.-5, оп. 1, спр. 994, арк. 1.
9. ЦДАВО України, ф. 6, оп. 1, спр. 1184, арк. 17.
10. ЦДАВО України, ф. 5, оп. 1, спр. 21, арк. 12-14.
11. ЦДАВО України, ф. р-5, оп. 1, спр. 842, арк. 37.
12. Бюллетень НКВД УССР. — 1923. — № 6.
13. Коммунист. — 1923. — № 29. — 8 февраля.
14. ЦДАВО України, ф. 6, оп. 1, спр. 1809, арк. 27.
15. ЦДАВО України, ф. 6, оп. 2, спр. 523, арк. 50.
16. ЦДАВО України, ф. 6, оп. 1, спр. 1804, арк. 1.
17. Вісті ВУЦВК і ХГВК. — 1924. — № 8. — 10 січ.
18. Пролетарская правда. — 1924. — № 175. — 2 августа.
19. Всесоюзная кочегарка (Артемовск). — 1925. — № 28 (1327). — 5 февраля.
20. Бюллетень НКВД УССР. — 1925. — № 2.
21. Адміністративний вісник. — 1925. - №9.
22. Адміністративний вісник. — 1926. — № 2-3.
23. Вісті ВУЦВК. — 1926. — № 273. — 26 листоп.
24. Радянський вартовий. — 1929. — № 7. — 15 лип.