

Пришляк Г.Я. Состояние и перспективы осуществления демократического контроля в местном самоуправлении в Украине

В статье рассматривается важность осуществления демократического контроля как одного из институтов гражданского общества в местном самоуправлении. Отмечено малоисследованность поставленной проблемы. Подано значение местного самоуправления как самого важного фактора для осуществления демократического контроля.

Ключевые слова: демократия, демократический контроль, местное самоуправление, формы демократии.

Pryshlyak G.Ya. State and prospects of local self-government democratic control in Ukraine

The article deals with the importance of democratic control as one of the institutions of public society in local self-government. Insufficiency of problem research is emphasized. The significance of local self-government as the most essential factor for democratic control is presented.

Key words: democracy, democratic control, local self-government, forms of democracy.

Стаття надійшла 26 листопада 2012 р.

УДК: 343.811(477.8)

Г.Я. Савчин

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ РАДЯНСЬКОЇ СИСТЕМИ ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ У ЗАХІДНИХ ОБЛАСТЯХ УРСР (1940–1950 рр.)

Проаналізовано нормативно-правову базу кадрової політики під час комплектування органів виконання кримінальних покарань у західних областях УРСР: підбір, навчання та розстановка кадрів. Окреслено підхід щодо формування персоналу в контексті суспільно-політичної ситуації 1940–1950-х рр.

Ключові слова: кадрова політика, персонал, служба, кримінально-виконавча система.

Постановка проблеми. Ключовою складовою будь-якої державної кадрової політики є відбір і якісна професійна підготовка персоналу. В нашій державі концептуальні засади формування кадрового

потенціалу і для органів виконавчої влади, і для пенітенціарної служби, закладено в Стратегії державної кадрової політики на 2012–2020 роки, затверджені Указом Президента України від 1 лютого 2012 року № 45/2012. Реформаторські кроки у сфері вітчизняного пенітенціарного відомства потребують постійного та глибокого наукового супроводу. Зокрема, однією з передумов реформування вітчизняної пенітенціарної системи мають бути знання з історії, осмислення «традицій» місць позбавлення волі, комплектування її кадрового потенціалу тощо.

Мета дослідження – аналіз нормативно-правової основи кадрової політики системи виконання покарань у західних областях УРСР в 1940–1950 рр.

Стан дослідження. Кадрову політику у виправно-трудовах установах і ГУЛАГу досліджували О.І. Кокурін, Ю.М. Моруков, Н.В. Петров, О.І. Зубков, М.Г. Детков, С.І. Кузьмін. Проблеми персоналу кримінально-виконавчої служби, їх соціальне забезпечення та правовий захист розглядалися у дослідженнях вітчизняних та зарубіжних вчених, зокрема у працях Є.Ю. Бараша, О.Г. Бондарчука, С.В. Галая, І.Г. Богатирьова, М.М. Рехала, Койла Ендрю та ін. Проте особливості кадрового забезпечення цієї служби, аналіз засад діяльності персоналу кримінально-виконавчої системи в літературі зустрічаються рідше.

Виклад основних положень. Утвердження сталінського репресивно-карального режиму потребувало нового підходу до розвитку радянських органів виконання покарань, зокрема комплектування кадрів. Перший виправно-трудова кодекс УРСР (1925 р.), як основа нормативної бази пенітенціарної системи, був недосконалий. В роботі нормативного забезпечення кримінально-виконавчої системи значну роль відіграло відомче нормотворення.

У 1939 році заступник Народного комісара внутрішніх справ СРСР комісар державної безпеки 3-го рангу В. Меркулов підписує наказ від 23.10.1939 № 001289 «Про Положення про Головне тюремне управління НКВС СРСР», у якому зазначається:

1. Головне тюремне управління входить до складу Народного комісаріату внутрішніх справ Союзу РСР.

2. Головне тюремне управління керує всіма тюрмами Союзу РСР.

3. Начальник Головного тюремного управління безпосередньо підпорядковується Народному комісаріату внутрішніх справ Союзу РСР і його заступникам.

4. У своїй роботі Головне тюремне управління керується законодавством Союзу РСР, наказами Народного комісаріату внутрішніх справ Союзу РСР і діючими Положеннями.

5. Кадрова робота і фінансування тюремних управлінь і відділів, відділень і тюрем покладається на Відділ кадрів і Центральний фінансово-плановий відділ НКВС СРСР і реалізується відповідно за згодою Головного тюремного управління.

Примітка: робота з кадрами тюрем безпосередньо підзвітна Головному тюремному управлінню, здійснюється другим відділом Головного тюремного управління, завданням якого є:

- охорона тюрем, політична, спеціальна і бойова підготовка начальницького і наглядового складу тюрем;
- організація тюремного режиму і контроль за її дотриманням;
- звіт прибулих і вибулих засуджених і контроль за виконанням термінів утримання їх у тюрмах;
- агентурна робота серед особового складу тюрем;
- агентурна робота серед засуджених;
- забезпечення нормальної експлуатації тюремних будівель, планування ремонтно-будівельних робіт і перевірка їх виконання;
- керівництво санітарної служби в тюрмах і контроль над санітарним станом тюрем;
- мобілізаційна підготовка тюрем та ін. [1, с. 211–212].

Відповідно до цього нормативного документа розподілялася робота в місцях позбавлення волі. Наголос робився на оперативній роботі, режимі й охороні.

З метою реорганізації охоронної служби у 1943 році НКВС СРСР видає наказ «Про організацію внутрішньонаглядової служби у виправно-трудових установах НКВС», яким затверджено Положення про внутрішньонаглядову службу. Згідно з Положенням створювалися спеціальні підрозділи – внутрішньої наглядової служби, до якої входили: наглядовий, старший наглядовий і начальник наглядової служби. Працівники наглядової служби перебували на казарменому забезпеченні, проживали разом з особовим складом охорони, а бойова і політична підготовка проводилася за спеціальною програмою. На посаду начальника наглядової служби призначалися тільки офіцери.

Вплив на процес комплектування кадрів для радянсько-партійних, господарських та силових структур у західних областях УРСР мала спільна постанова РНК СРСР і ЦК ВКП(б) від 21.08.1943 «Про невідкладні заходи з відбудови господарства в районах, визволених від німецької окупації». На виконання цієї постанови ЦК КП(б)У ініціював створення оперативних груп для західних областей України, які розпочали роботу з добору й підготовки кадрів для роботи у звільне-

них щойно районах. Передбачалося відновити у 11 із 23 обласних управлінь УНКВС у Волинській, 403 з 756 міськрайвідділів (22 із 47 міських та 218 із 244 районних), зокрема й обласні УНКВС у Волинській, Тернопільській, Львівській, Дрогобицькій, Станіславській, Ровенській та Чернівецькій областях [2, с. 15].

Штати Управління виправно-трудоих таборів і колоній НКВС УРСР склалися: з керівництва; канцелярії; відділів: оперативно-чекістського, оперативного, ОБХС, слідчого, звітної групи, політвідділу, відділу кадрів, комплектування, звітного й організаційно-штатного, адміністративно-господарського і комунально-побутового; воєнізованої охорони різних категорій; політчастини; штабу; частин: служби і розшуку, режиму і нагляду, підготовки і господарської; інспекції ВПО, відділу звіту і розподілу; 1-го відділення – звітно-статистичного, 2-го – особових справ і звільнення, 3-го – комплектування і етапування; відділів: культурно-виховного, санітарного, бойового спорядження, організаційно-інспекторського, технічного постачання трьох відділень, масових робіт, виправно-трудоих робіт, сільськогосподарського; ветінспекції. Окрему групу становить торговий відділ з промислово-товарним і продовольчо-товарним відділеннями, плановою групою, контрольно-звітним бюро, бухгалтерією; відділ капітального будівництва, плановий відділ, фінансовий з головною бухгалтерією; група звіту по сільськогосподарських роботах; відділень боєприпасів, капітального будівництва, розрахункового; карткового бюро та ін. [3, с. 57–61]. Штати в областях були набагато меншими. Візьмо для прикладу, штати відділу виправно-трудоих колоній УНКВС у Львівській області на 1944 рік. У керівництво входив начальник відділу, заступник начальника відділу, секретар. Канцелярія – старший інспектор, машиністка. У відділеннях: начальники відділень, старші оперуповноважені, оперуповноважені, старші інспектори з мобільної роботи і бронювання, командири, заступники командирів, начальники штабів, старші інструктори з режиму і наглядової служби, старші інструктори з розшуку і службового собаководства, інструктори служби, зброярі і техніки, інспектори з техобслуговування, інспектори-лікарі, інженери-будівельники, коменданти, шофери, вахтери, бухгалтери, інспектора-ревізори, касири, обслуговуючий персонал [4, с. 102–103].

Зацікавлення викликає розпорядок робочого дня Народного комісаріату Внутрішніх справ УРСР в 1944 р.:

Робота – з 9:00 до 16:00

Обідня перерва – з 16:00 до 20:00

Продовження роботи – з 20:00 до 1:00 [5, с. 56–58].

Кадри в цей період недоукомплектовані на 50% оперативного складу. На роботу брали колишніх в'язнів, які добре знали цю систему і порядок в ній. Професійних працівників, які мали вищу освіту або технічну, було дуже мало [6, с. 71–72]. Для вирішення цього питання з резерву відділу кадрів НКВС в Україну направляють працівників з інших союзних республік. Це працівники керівного і начальницького складу, оперативні, рядові й технічні працівники. Понад третину працівників із резерву кадрів НКВС було скеровано в західні області УРСР. Радянська кадрова політика робила акцент на призначенні на керівні посади приїжджих зі східних регіонів працівників, а вихідців із місцевого населення – на рядові й технічні посади. Необхідно зазначити, що за професійною освітою й досвідом роботи працівники, прибулі зі східних регіонів УРСР та із союзних республік, не перевищували місцеве населення. Це згодом зрозуміло й керівництву й видало спеціальну постанову «Про підбір і висування кадрів з місцевого населення для західних областей» від 10.07.1945 р. Цією постановою «кращих представників із місцевого населення» можна було залучати до роботи в органах влади та силових структурах, але тільки на низові посади.

У період війни кадрова розстановка сил мала плинний характер, оскільки мобілізована частина йде в Радянську армію. Для нормально функціонування місць позбавлення волі потрібно було швидко набрати особовий склад для охорони і адміністративної роботи. Відтак брали всіх, хто був не придатний до служби в Збройних силах, і жінок. Більшість працівників не те, щоб не мали відповідної професійної підготовки, а й навіть не мали уяви про специфіку роботи в місцях позбавлення волі. З таким особовим складом можна було виконувати тільки мінімальні завдання.

Кадрова проблема з підготовки, підбору, розстановки була власлива в цілому для НКВС УРСР. Упродовж 1945 р. для укомплектування органів НКВС було прийнято на роботу 31097 осіб, з яких в органи НКВС було направлено 8639 осіб, органи міліції – 12153, в тюремно-виконавчу систему – 1157, у систему таборів для військовополонених – 5105, пожежну охорону – 4043. Однак уже впродовж року було звільнено 12560 осіб, із них: з органів НКВС – 1616 осіб, з органів міліції – 5906, із пожежної охорони – 1677, із тюремно-виконавчої системи – 850, із системи таборів для військовополонених – 2292, з інших служб – 219 осіб [2, с. 18].

Після закінчення війни виникла проблема переосмислення пріоритетних напрямів діяльності адміністрації місць позбавлення волі. Гостро постало завдання трудового використання ув'язнених, однак основна увага була зосереджена на умовах проживання, зміцнення режиму утримання та посиленій виховній діяльності адміністрації.

Що ж стосується навчання й підготовки фахівців командно-керуючого складу, то у Києві в 1940 році був перший випуск працівників навчально-розподільних відділів ГУЛАГа у кількості 324 особи. З них були рекомендовані на посади начальників відділів – 20, частин – 95, старших інспекторів – 110 осіб [7, с. 330]. З 1943 року відкривалися спеціальні школи з навчання і підготовки командного і керуючого складу охорони в місцях позбавлення волі. Значна частина спеціалістів різних служб з числа практичних працівників готувалася на місцях, шляхом закріплення за ними досвідчених працівників. У 1946 році організовувалися спеціальні курси з підготовки інспекторів особового складу і технічного оснащення у зв'язку з заміною колишніх ув'язнених вільнонайманими працівниками.

У кінці 1945 р. серед працівників НКВС УРСР спеціальну вищу й незакінчену вищу освіту мали лише 2177 осіб (2,7% від загальної кількості), а середню і неповну середню – 30912 осіб (37,9%), решта – 59,4% мали початкову освіту. Особливо низький рівень був серед працівників керівної ланки [2, с. 18].

В 1947 році ЦК ВКП(б) приймає спеціальне рішення про скерування для підкріплення органів внутрішніх справ спеціальними людьми, які готові виконувати поставлені перед ними завдання. Зміцненням режиму, посиленою боротьбою зі злочинністю в місцях позбавлення волі, втечами ув'язнених займалися оперативно-чекістські апарати охорони. Завдяки співпраці різних служб можна було налагодити оперативну роботу у охорону.

Вживаючи заходів щодо зміцнення кадрового апарату в місцях позбавлення волі, МВС СРСР наказом 1951 року затвердило План підготовки і перепідготовки офіцерських кадрів для МВС на 1952–1954 рр. із зазначенням необхідного вивчення: політпрацівників, начальників табірних підрозділів і їх заступників, працівників оперативних, культурно-виховних частин, спецчастин таборів і колоній, офіцерського складу наглядової служби, фінансових працівників, виховників дитячих колоній, помічників начальників тюрем. Перепідготовка різних категорій працівників покладалася на навчальні заклади. Крім того, з метою підвищення кваліфікації начальницького і оперативно-інспек-

торського складу МВС СРСР у 1954 році планувало провести шести-місячні збори. В програму зборів мало входити вивчення проблем виправно-трудової політики, основних положень діяльності виправно-трудової системи та ін.

Чи не найважливішим завданням у Програмі підготовки працівника кримінально-виконавчої системи була фізична і бойова готовність. В умовах несення служби працівник мав добре володіти прийомми самбо – одне з першопочаткових завдань загального комплексу спеціального навчання і бойової підготовки. Заняття проводилися як для офіцерського, так і для наглядового складу. Підсумком з виявлення результатів були змагання зі самбо і нагородження кращих. Такі змагання проводилися не тільки в колективі, але й між колективами тюрем, колоній. Ще одним із видів змагань були навчально-бойові стрільби за різними розрядами.

Під час прийому на роботу перевагу віддали відставним та звільненим у запас офіцерам, молодшим чинам селянського походження, які були демобілізовані з військової служби, стрільцям для охорони об'єктів.

Зазначимо, що державна політика матеріального і фінансового забезпечення працівників місць ув'язнення була тісно пов'язана із суспільно-політичною ситуацією в країні. Політичні процеси в державі прямо впливали на кадрову розстановку. Працівників обирали не за професійною якістю, а за вірність й належність до комуністичної партії. Партійна робота, що проводилася у кримінально-виконавчій системі, мала завдання – підвищення у всіх працівників почуття радянського патріотизму, вірності правлячій комуністичній партії. Усі працівники виправно-трудових установ мали прослухати лекції, доповіді, політбесіди, читати газети і журнали на політичні теми. До цієї роботи залучалися заступник начальника Тюремного управління МВС УРСР, начальники Управління МВС в областях, заступники начальників Управлінь МВС в областях. Проведена робота відображалася у кварталних звітах, доповідних записках. Так, упродовж 1952 р. для колективу тюрми № 2 УМВС Львівської області було прочитано на політичні й наукові теми 21 лекцію і 8 доповідей, проведено 30 політбесід. Весь особовий склад працівників задіяний до політичного й загальнообов'язкового навчання. Політичне навчання мало такі організовані форми: гурток з вивчення короткого курсу КППС 1-го року навчання – навчалось 13 осіб; гурток з вивчення короткого курсу КППС 2-го року навчання – навчалось

18 осіб; гурток з програми політшколи – навчалоя 6 осіб; в міській партійній школі навчалоя 8 людей [8, с. 14–15].

Аналіз наказів по особовому складу дозволяє зробити висновок, що серед працівників виправно-трудоуних установ часто мали місце факти перевищення службових повноважень зі сторони адміністрації: незаконне надання відпусток, використання робочої сили не за призначенням, знуцання над ув'язненими із застосуванням фізичної сили тощо. В уповноваження адміністрації входило призначення порядку заохочення та стягнення, порядку придбання продуктів харчування і предметів першої необхідності, надання побачень тощо. Проте часто такі повноваження були неправомірними.

Висновки. Кадрова робота в західному регіоні УРСР, що в основному орієнтувалася на нормативну базу – постанови всесоюзного та республіканського ЦК компартії, накази відомчих силових структур – практично залежала від політичного режиму. Специфіку кадрової діяльності можна проаналізувати за звітами, доповідними записками, довідками, які готувалися щомісячно, щоквартально, а також під час перевірок. Відповідно до висловлених зауважень було вжито заходів для покращення роботи відділу кадрів.

Одним з суттєвих недоліків у формуванні компетентного, кваліфікованого і якісного складу працівників кримінально-виконавчої системи була відсутність навчальних закладів для підготовки таких фахівців. Низький освітньо-професійний рівень позначався на виконанні покладених завдань і функцій.

Роботу з добору кадрів значною мірою ускладнювала військово-політична ситуація. Лихоліття війни не давало можливості оперативно відібрати необхідні кадри для роботи на посадах вищої і середньої ланок. На роботу в органи виконання покарань приймали тих, хто був не придатний до служби в Збройних силах, а також жінок. Більшість працівників не мали відповідної професійної підготовки, не розуміли специфіки роботи, особливостей служби в місцях позбавлення волі. Нагolos робився здебільшого на трудовій дисципліні, охороні й режиму.

Плинний характер кадрової політики виявлявся у недовірі до місцевого населення й формуванні керівної ланки з працівників східних регіонів, які не знали місцевих звичаїв, української мови, без професійної освіти і практичної підготовки.

Після закінчення війни одним із джерел формування керівних кадрів стають червоноармійці та офіцери, демобілізовані з Радянської армії. Незважаючи на такі мобілізаційні заходи союзного і республі-

канського характеру, у перше повоєнне десятиріччя кадрів бракувало у всіх без винятку структурах.

1. ГДА СБУ. – Ф. 9 (Накази органів держбезпеки СРСР). – Спр. 84. – Арк. 211–212.

2. Василів І.В. Організаційно-правові особливості забезпечення кадрами органів НКВС та міліції західних областей УРСР в 1944–1945 роках / І.В. Василів // Часопис Київського університету права. – 2011. – № 3. – С. 15.

3. Архів МВС України. – Ф. 6. – Оп. 2. – Спр. 38. – Арк. 57–61.

4. Архів МВС України. – Ф. 6. – Оп. 2. – Спр. 38. – Арк. 102–103.

5. Архів МВС України. – Ф. 46. – Оп. 1. – Спр. 77. – Арк. 56–58.

6. Архів МВС України. – Ф. 13. – Оп. 15. – Спр. 5. – Арк. 71–72.

7. Зубков А.И. Уголовно-исполнительное право России: теория, законодательство, международные стандарты, отечественная практика конца XIX – начала XXI века: учебник для вузов / А.И. Зубков; под ред. А.И. Зубкова – 3-е изд., перер. и доп. – М.: Норма, 2006. – С. 330.

8. Архів ГУ МВС України у Львівській області. – Ф. 1. – Оп. 28. – Спр. 32. – Арк. 14–15.

Савчин Г.Я. Организационно-правовые основы кадровой политики советской системы выполнения наказаний в западных областях УРСР (1940–1950 гг.)

Проанализирована нормативно-правовая база кадровой политики при комплектовании органов исполнения уголовных наказаний в западных областях УРСР: подбор, обучение и расстановка кадров. Очерчен подход к формированию персонала в контексте общественно-политической ситуации 1940–1950-х гг.

Ключевые слова: кадровая политика, персонал, служба, уголовно-исполнительная система.

Savchyn G.Ya. Organizational and legal bases of manpower policy of the Soviet system of carrying out punishments in the western areas of URSR (1940–1950)

The normative and legal basis of manpower policy at staffing the organs for carrying out the criminal punishments in the western areas of URSR, including selection, training and placing of personnel is analyzed. The approach to personnel formation in the context of social and political situation in 1940–1950s is outlined.

Key words: manpower policy, personnel, service, criminal and executive system.

Стаття надійшла 13 березня 2013 р.