

Советское государство и право. 1990. №2. 6. Хаманева Н.Ю. Теоретические проблемы административно-правового спора // Государство и право. 1998. №12. 7. Proceedings of the 5-th Round Table with European Ombudsman. Limassol, 1996. 8. Комлев Ю.Ю., Демидов В.Н., Толчинский Л.Г. Средства массовой информации и формирование общественного мнения о правоохранительной деятельности // Государство и право. 1997. №8.

Є.В.Мещераков

ЩОДО ПИТАННЯ ПРО ПЕРІОДИЗАЦІЮ ІСТОРІЇ МІЛІЦІЇ УКРАЇНСЬКОЇ РСР 1921-1930рр.

В історіографії історії Української РСР 1921-1930рр. склалася «канонічна» періодизація, подана двома періодами: перший мав назву «Боротьба за відновлення народного господарства» і охоплював 1921-1925 р., другий - «Боротьба за побудову соціалізму» - починався в 1925 р. і продовжувався до 1937 р. Саме на підставі цієї «загальної» періодизації і будувалася більшість дисертаційних досліджень по періоду непу, у тому числі дослідження, присвячені історії міліції УРСР.

Дана періодизація була створена ще в радянський час і в угоду суспільно-політичному ладу, що існував, і теорії «соціалізму, що розвивається і переходить у «розвинутий», коли термін "нова економічна політика" або не згадувався, або був представлений в політизовано-перекрученому трактуванні. У наш час немає ніякого сенсу використовувати зазначену застарілу періодизацію. У зв'язку з цим вважаємо за необхідне запропонувати нову періодизацію історії міліції УРСР в умовах непу.

Безумовно, що організація, представлена структурою апарату і кадрова політика, представлена змінами чисельного складу шляхом скорочення або збільшення штатів, системою підвищення кваліфікації працівників і системою політичного виховання кадрів, є взаємопов'язаними. Якщо ґрунтуватися на принципах якісних і кількісних змін, то безсумнівно, що якісні зміни в одній з взаємозалежних сфер викликають визначені трансформації в інші. Звідси випливає двоєдине завдання - визначити періодизацію трансформацій структури апарату міліції та трансформацій у сфері кадрової політики. При співставленні отриманих періодів виявляються певні загальні якісні закономірності і збіги, що і складають основу об'єктивної періодизації розглянутого історичного процесу.

Почнемо з аналізу змін у структурі апарату міліції в період із 1921 по 1930рр. На початок цього періоду Головне управління складається з 11 відділів, аналогічно побудовані губернські і повітові управління міліції. Весь апарат являє собою складну «піраміду», грімідку як у центрі, так і на місцях. Схематично структура в цей час виглядає так: Головне управління - губернські органи - повітові органи - волосні і сільські органи [1, Ф.5.Оп.1.Спр.462.Арк.38].

Проведена у квітні 1921 р. реорганізація Головного управління, у результаті котрої його відділи були розгорнуті в управління, є тривіальною зміною назв при збереженні самого принципу побудови структури. Управління залиши-

лось одинадцять, губернські і повітові органи будувались, як і раніше, аналогічно із структурою Головного управління. Для спрощення структури відбувається тимчасова ліквідація промислової міліції [1, Ф.5.Оп.1.Спр.433]. Подібна реорганізація, на наш погляд, не має практичного значення.

Після закінчення проведеної з осені 1921 р. по січень 1922 р. воєнізації в міліції робляться постійні спроби несуттєвої трансформації структури. За зиму - весну 1922 р. структура Головного управління змінюється цілих чотири рази [1, Ф.6.Оп.1.Спр.1184.Арк.6]. Правда, під час останньої з цих реорганізацій у березні 1922 р. число відділів Головного управління зменшується до шести [1, Ф.6.Оп.1.Спр.1049.Арк.152-153], що вже є позитивним кроком до створення простої і водночас мобільної структури.

Тільки після створення Державного політичного управління у зв'язку з ліквідацією частини підрозділів міліції була проведена ефективна реорганізація міліцейського апарату. З липня 1922 р. Головне управління, губернські і повітові органи були побудовані за аналогічною і більш простою схемою: склалися з трьох відділів і резерву, що було позитивною стороною реформи. Негативна її сторона полягала в скороченні волосних органів міліції [1, Ф.6.Оп.1.Спр.1184.Арк.8-9].

На початку 1923 р. Головне управління знову зазнає незначних структурних змін, пов'язаних з перейменуванням відділів. Вкрай негативним було скасування волосних управлінь, і залишення в кожній волості усього одного кінного волосного наглядача, проте наступна реформа виправила цей структурний недолік.

У зв'язку зі змінами в системі адміністративно-територіального поділу Української РСР в березні 1923 р., структура апарату міліції зазнала змін: повіти і волості були замінені значно більш широкими округами і районами, повітові і волосні управління міліції були замінені окружними і районними, таким чином, схема побудови апарату міліції виглядає так: Головне управління - губернські органи - окружні органи - районні органи [2, Ф.р 203. Оп.1. Спр.971. Арк.27-28]. Зрозуміло, розширення округів і районів, що призводить до відповідного розширення і посилення місцевих управлінь міліції, має однозначно позитивне значення.

У червні 1925 р. відбувається глобальна реорганізація апарату міліції у зв'язку зі змінами в системі адміністративно-територіального поділу Української РСР і переходом із чотирьохступеневої на триступеневу систему управління. Відбувається ліквідація губернських апаратів міліції, за рахунок цього розширюються окружні управління. Це спрощення організації призводить до розумного розподілу «вивільнених» губернських ресурсів, забезпечує необхідну централізацію. З цього часу і до 1930 р. схематично структура виглядає так: Головне Управління - окружні органи - районні органи [1, Ф.5. Оп.3. Спр.160. Арк.1-18].

Той факт, що з цього часу і до осені 1930 р. ніяких суттєвих перебудов апарату не відбувається, свідчить про стабілізацію самої структури, приведення її у форму, яка не потребує подальших реорганізацій.

Лише у вересні 1930 р. структура апарату міліції змінюється у зв'язку з переходом на двоступеневу систему управління шляхом ліквідації округів і розширення районів. Схематично структура апарату міліції після цієї реформи виглядає так: Головне управління - районні органи.

Отже, підіб'ємо перші підсумки. З 1921 р. по 1925 р. відбувалися постійні і дещо хаотичні зміни апарату міліції. Метою численних реорганізацій було спрощення самої структури, але через те, що структура міліції перебувала в безпосередній залежності від системи адміністративно-територіального поділу республіки, що була достатньо громіздкою сама по собі, усі реорганізації не досягали своєї мети. І тільки після спрощення системи адміністративно-територіального поділу Української РСР в 1925 р. із чотирьохступеневої на триступеневу систему управління, наступна реорганізація структури апарату міліції була успішною, структура без особливих змін проіснувала до кінця досліджуваного періоду - до осені 1930 р.

Розглянувши процес змін структури апарату Головного управління за весь досліджуваний період, можна зробити такі висновки: 1) громіздка і недосконала система адміністративно-територіального поділу УРСР, успадкована ще з дореволюційного періоду, була тим самим гальмом, яке не дозволяло удосконалювати структуру апарату міліції; 2) процес якісного удосконалення структури почався із середини 1923 р., коли були зроблені перші за розглянутий період зміни принципу адміністративно-територіального поділу і продовжувалася до переходу на триступеневу систему управління (ліквідація губерній) у 1925 р., після чого припинився в зв'язку зі стабілізацією структури апарату; 3) історія структури може бути спочатку розділена на три періоди: 1921 - середина 1923р р. - структура в критичному стані, громіздка й утрудняє керування; середина 1923 - кінець 1925рр. - переломний період, коли структура помалу удосконалюється разом із системою адміністративно-територіального поділу; 1926-1930рр. - структура не потребує подальших реорганізацій, тобто є стабільною.

Тепер перейдемо до аналізу змін кадрового складу міліції. На початку 20-х рр. критична ситуація в державі, викликана громадянською війною, широкомасштабний «політичний бандитизм» і зростання злочинності диктують необхідність збільшення чисельного складу міліції. Це збільшення відбувається за рахунок постійного поповнення червоноармійцями, членами комнезамів, направлення російських кадрів для роботи в УРСР. Наголос у кадровій політиці робиться не на якість (професійні уміння), а на кількість (цього потребувала ситуація в державі), яка на середину 1921 р. досягає рекордної цифри в 285тис. чол., яких держава навіть не здатна була забезпечити провіантом та зброєю [1, Ф.6.Оп.1.Спр.1184.Арк.4-5]. Починається скорочення особового складу і чищення в міліції, за період воєнізації кількість зменшується в 3,5 рази, навесні 1922 р. чисельність міліції складає 39 тис. чол. [1, Ф.6.Оп.1.Спр.362.Арк.4-6]. Неухильне зменшення чисельності кадрів продовжується до осені 1923 р. Порівняно із серединою 1921 р. кадровий склад скорочується більш ніж у двадцять разів.

Починаючи з 1924 р., відбувається процес поступового збільшення кадрового складу, це продовжується до 1928 р., після чого до кінця досліджуваного періоду чисельний склад є відносно стабільним.

Якщо ми проаналізуємо кількісні зміни кадрового складу міліції і карного розшуку з 1921 по 1928 р. [1, Ф.5.Оп.3.Спр.157.Арк.49], то побачимо, що так звана кульмінаційна точка - час, коли кількісний склад працівників міліції і розшуку був мінімальний, припадає на жовтень 1923 р. (на 1 жовтня 1923 р. - всього 12743 сол.) і умовно поділяє весь період із 1921 по 1930 рр. на дві частини. Перший - до «кульмінації» - з початку 1921 р. по осінь 1923 р. - період, коли чисельність міліції і карного розшуку в Україні неухильно скорочується. Другий - період після «кульмінації» - з осені 1923 р. по кінець 1930 р. - характеризується поступовим збільшенням чисельності кадрового складу зі збереженням його стабільності.

Відзначимо, що 1921-1923 р. (час скорочення чисельного складу) збігається з визначеним раніше «критичним» періодом - періодом «хаотичних перетворень» структури апарату (1921-1923 р.). Виявлена нами точка кульмінації (осінь 1923 р.) потрапляє на період удосконалення структури - «переломний» (середина 1923 - літо 1925 р.), поступова стабілізація кількісного складу збігається з періодом стабілізації структури.

Дослідження сфери політичної роботи з особовим складом не дає нам ніяких «точок кульмінації» і переломних періодів. Тут усе відбувається закономірно: спочатку політична робота ведеться вкрай слабо, супроводжується конфліктами між міліціонерами і партійними працівниками, після воєнізації удосконалюється за рахунок створення спочатку політичних секретаріатів як постійних структур, а потім за рахунок організації більш мобільних політичних інспекцій [1, Ф.6.Оп.1.Спр.303.Арк.19].

Перейдемо до аналізу сфери підвищення кваліфікації. Червень 1921 р. ознаменувався організацією курсів червоних міліціонерів харківської губернії - першого спеціального навчального закладу для підвищення професійного рівня працівників міліції [1, Ф.6.Оп.1.Спр.1008. Арк.1.; Ф.5.Оп.2.Спр.806.Арк.17]. Показавши недоліки професіоналізму українських міліціонерів, проведена восени 1921 р. воєнізація в міліції підштовхнула до розширення мережі спеціальних навчальних закладів міліції. Були створені курси з підготовки міліціонерів у Харкові, Полтаві, Одесі і Катеринославі [1, Ф.6.Оп.1.Спр.1128.Арк.8; 2, Ф.р-203.Оп.1.Спр.325.Арк.44]. У Харкові були відкриті курси по підготовці командного складу міліції на базі курсів червоних міліціонерів (пізніше реформовані у Всеукраїнську школу міліції і розшуку).

Другі курси комскладу - у Київській губернії - були відкриті навесні 1922 р. Тоді ж курси червоних міліціонерів Харківської губернії розширюються і перейменовуються в 1-і Окружні курси Молодшого комскладу Головного управління міліції Української РСР [1, Ф.5.Оп.2.Спр.806.Арк.17]. У серпні відбувається формування при кожному губернському управлінні курсів змінного складу. Тепер навчання і підвищення кваліфікації проводиться не тільки в декількох

великих містах Української РСР, але і при кожному губернському управлінні [1, Ф.6.Оп.1.Спр.2104.Арк.10]. Це нововведення зробило процес навчання більш доступним для місцевих працівників міліції і розшуку і послужило головним фактором різкого «стрибка вгору» професійного рівня кадрів. Восени того ж 1922 р. Харківські окружні курси по підготовці молодшого командного складу і харківські курси вищого комскладу об'єднуються в Школу старшого комскладу міліції УРСР [1, Ф.6.Оп.1.Спр.2042.Арк.14].

Восени 1923 р. відбувається удосконалення навчальних закладів: Харківська школа комскладу міліції розширюється і перейменовується у Всеукраїнську школу комскладу міліції і кримінального розшуку, курси Київської губернії по підготовці командного складу розширюються і перейменовуються в Київську окружну школу міліції [1, Ф.6.Оп.1.Спр.1820.Арк.90.; Ф.5.Оп.2.Спр.806.Арк.17]. Подібні удосконалення відбуваються на початку 1924 р. і пов'язані з організацією при управліннях міліції і розшуку губерній науково-технічних кабінетів по вивченню злочинності і навчанню працівників міліції, а також із виданням ряду навчальних посібників по криміналістиці, створенням розплідників собак-шукачів [4, с.366-372; 3, с.12-13, с.25-26].

Ще більші якісні зміни системи підвищення кваліфікації відносяться до другої половини 1925 р. Це і введення вузько профільної спеціалізації у Всеукраїнській школі міліції (поділ курсів на пошукову і спеціально-міліцейську групи після проходження загальноосвітнього курсу), і впровадження нових методів і технічних засобів, і, звичайно, введення системи індивідуальної підготовки для таких категорій комскладу, як начальники районів, їхні помічники, а також районні наглядачі [4, с.601-604]. Після 1925 р. до кінця розглянутого періоду сфера підвищення кваліфікації лишається стабільною. Відзначимо, що 1925 р. - початок визначеного нами раніше періоду стабілізації структури.

Зміни у сфері кадрової політики нашої держави на такі висновки:

1) постійні чистки особового складу спочатку грали позитивну роль - установлювали пропорційну кількість і розподіл кадрів, але потім, вже після скорочення штатів до необхідних розмірів, - призвели до критичного зменшення чисельності міліції і відпливу спеціалістів; 2) діяльність у сфері професійного навчання до 1923 р. була слабкою, однак після розширення й удосконалення мережі спеціальних навчальних закладів і впровадження сучасних наукових методів дає позитивні результати і, за рахунок підвищення кваліфікації працівників міліції, коменсує їх недостатню кількість.

З усього вищенаведеного цілком очевидно, що усі найбільш важливі події - якісні зміни в організації апарату і в кадровій політиці відбуваються в період із середини 1923 р. по другу половину 1925 р. (раніше визначений нами як «переломний» період в історії удосконалення структури). Безсумнівно, що ці два з половиною роки були не тільки найбільш насиченими в історії міліції України, але й найбільш вирішальними. Саме в цей час структура якісно змінюється до необхідного для її стабільності вигляду, починає давати відчутні результати робота спеціальних міліцейських навчальних закладів, а кадрова політика від

постійних «чисток», що ведуть лише до різкого скорочення особового складу, переходять до чіткого професійного їхнього добору.

Тому пропонуємо такий варіант періодизації історії міліції з 1921 по 1930 р.

«Критичний період»- з 1921 р. до березня 1923 р. Криза системи правоохоронних органів (а також держави й економіки в цілому). Викликаний громадянською війною і подальшою розрухою. Це, по суті, період становлення апарату міліції УРСР. Спостерігається брак професіоналізму. Змінюються лише кількісні, а не якісні фактори. «Критичний період лише підготовляє ґрунт для якісної трансформації всієї структури апарату, відповідно, служить певною «стартовою площадкою» для наступного періоду - «переломного».

«Переломний період»- березень 1923 р. - кінець 1925 р. - це період між двома, на наш погляд, найбільш значними реформами апарату міліції. Саме в цей період, коли Нова економічна політика приносить позитивні результати в економіці держави, у міліції відбуваються якісні позитивні зміни як апарату, так і кадрової політики - звідси назва «переломний». Незважаючи на те, що для цього періоду характерні недостатня кількість і надмірна завантаженість працівників міліції, деякі зловживання в питаннях «чистки» особового складу - система відновляються, відбувається перехід «від кількості до якості» (звідси і назва даного періоду - «переломний»). Починає повноцінно функціонувати система підвищення кваліфікації кадрів, підвищується професійний рівень працівників міліції, діяльність приносить позитивні результати. «Переломний» період обумовлює наступний - період «стабілізації».

«Період стабілізації» починається з кінця попереднього періоду - з 1926 р. і продовжується до осені 1930 р., коли відбувається перехід на «двоступеневу» систему управління, підпорядкування міліції Державному Політичному Управлінню і потім - ліквідація республіканських НКВС. Назва періоду говорить саме за себе - апарат (як і економічна ситуація в державі) стабільний, стабільна і чисельність міліції. Професійний рівень співробітників підвищується, розширюється мережа навчальних закладів, ростуть темпи боротьби зі злочинністю. У принципі, даний період є закономірним після «критичного» і «переломного» періодів (спад - кульмінація - підйом).

Надійшла до редколегії 22.01.2000

Список літератури:

1.Центральний державний архів вищих органів влади України. 2. Державний Архів Харківської області. 3. Бюллетень НКВС.2(17). 1925. 4. Історія міліції Української РСР в документах та матеріалах.-К.,1969. Т.1.