

СЛИВЕНКО В. А.

УДК 94(477.7):32

## ОСОБЛИВОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ УСРР В ПЕРІОД ЗГОРТАННЯ НЕПУ

роаналізовано процес функціонування правоохоронних органів в умовах становлення тоталітарного режиму. Здійснено спробу простежити трансформацію карально-репресивної функції правоохоронних структур протягом другої половини 1920-х рр. Зауважено, що превалювання класово-партійного підходу поступово перетворювало правоохоронців на знаряддя тоталітарного режиму.

Ключові слова: *правоохоронні органи, міліція, прокуратура, тоталітаризм, репресії, колективізація, індустріалізація.*

Проанализирован процесс функционирования правоохранительных органов в условиях становления тоталитарного режима. Сделана попытка проследить трансформацию карательно-репрессивной функции правоохранительных структур в течение второй половины 1920-х гг. Отмечено, что превалирование классово-партийного подхода постепенно превращало правоохранителей в орудие тоталитарного режима.

Ключевые слова: *правоохранительные органы, милиция, прокуратура, тоталитаризм, репрессии, коллективизация, индустриализация.*

The article analyzes the process of functioning law enforcement agencies in the beginning of the totalitarian government. The author studied the transformation of the repressive function of law enforcement agencies during the second half of the 1920s. It is concluded that the class-party principle of selection of personnel of law enforcement officers is gradually turning into an instrument of a totalitarian government.

Key words: *law enforcement, police, prosecutors, totalitarianism, repression, collectivization, industrialization.*

Драматична історія Радянської України вимагає поглибленого і всебічного переосмислення її змісту та причинних механізмів тогочасних подій. Повною мірою це стосується історії організації, правового регулювання та діяльності радянської правоохоронної системи. Правоохоронні органи будь-якої держави покликані захищати суспільство, громадян і державний лад від різноманітних протиправних

посягань. Проте в умовах формування тоталітарної системи ці органи стали на захист державного апарату. Органи охорони правопорядку досить швидко перейняли на себе каральні функції й стали невід'ємним механізмом здійснення політичних репресій. Функціонування правоохоронних органів в умовах посилення тоталітаризму відзначалося цілою низкою особливостей. Це

стосувалося конкретних проявів їх діяльності в регіонах.

Актуальність даної теми зумовлена тим, що для успішного реформування правоохоронних органів, підвищення ефективності їх діяльності, встановлення чітких принципів взаємодії з місцевими органами влади та населенням істотну допомогу може надати історичний досвід, який дозволить не повторювати помилок минулого та врахувати позитивні напрацювання.

Зазначена тема загалом привертає увагу багатьох дослідників. Однак функціонування правоохоронних органів УСРР в умовах посилення авторитарного режиму й перетворення його на тоталітаризм протягом другої половини 1920-х рр. лишається недостатньо вивченим. Окремі аспекти функціонування правоохоронних органів УСРР в досліджуваній період розглядаються в роботах В. М. Алтуєва, А. І. Голуба, В. В. Іваненка, П. П. Михайленка, О. К. Міхеєвої, Ю. Г. Фельштинського та ін.

Ця стаття присвячена вивченню питань перетворення правоохоронних структур УСРР на апарат адміністративного насильства та державного терору протягом другої половини 1920-х рр.

Внаслідок численних реорганізацій та міжвідомчої боротьби між органами Державного політичного управління (ДПУ) та Наркоматом внутрішніх справ (НКВС) УСРР протягом 1920-х рр. не було чітко проведено межу стосовно виконання ними завдань щодо державної безпеки та здійснення заходів з охорони громадського правопорядку. Внаслідок цього відбувалося дублювання функцій органів державної безпеки та міліції. Крім того, протягом 1920-х рр. в УСРР склалася доволі непроста соціально-політична ситуація, що особливо ускладнювало діяльність правоохоронних органів. Населенню республіки завжди була притаманна своєрідна соціальна психологія, тісно пов'язана з національними традиціями (схильність до свободолюбства, значне

поширення протестних настроїв тощо). В українському селі знаходили притулок і так звані куркулі, і колишні «білі», повстанці та інші утікачі, які, прибуваючи, приховували своє минуле та працювали за підробленими документами. При цьому правоохоронцям було важко проникнути до місцевих громад. Іноді навіть керівники підприємств ставали на захист своїх працівників, перешкоджаючи співробітникам «органів» виконувати свої обов'язки [4, с. 217].

Ідеологічне спрямування карної політики радянської держави в період згортання непу втілювалося у впровадження тези про посилення класової боротьби. Особлива увага радянських юристів приділялася детальній розробці саме державних злочинів. Особливо небезпечними в загальній масі вважалися контрреволюційні злочини (сумно відома стаття 58 Кримінального кодексу (КК) 1927 р.) [7, с. 138]. Аналізуючи процес формування нормативно-правових засад кримінального законодавства, можна відзначити такі його особливості. Це насамперед його класово-ідеологічний характер. По-друге, посилена увага до категорії «державних злочинів» та їх розширене трактування. Унаслідок цього захист державних інтересів ставав пріоритетним, порівняно з правами людини та громадянина, що стало виразною ознакою тоталітарності режиму. Правоохоронні органи отримали широкі повноваження щодо здійснення репресій, проте в цій ситуації й самі не були захищені від політики терору, і в будь-який момент кожен із правоохоронців міг сам стати жертвою репресій.

На момент згортання нової економічної політики у системі правоохоронних органів все більше давалися взнаки тенденції централізації керівництва. Відмова від ліберального за своєю суттю непу та перехід до жорстких форм стосунків із населенням, колективізація, прискорена індустріалізація зумовили і зміни у стилі роботи та організаційній будові правоохоронної системи.



Для створення ефективної карально-репресивної машини, здатної задовольнити потреби тоталітарного режиму, було замало лише змін у кримінальному законодавстві. Тому «сталінізація» в УСРР супроводжувалася подальшими серйозними структурно-функціональними змінами у діяльності тих органів, які у досліджуваний період здебільшого іменували каральними. Внаслідок цього органи державної безпеки, внутрішніх справ та прокуратури поступово перетворювалися на слухняне знаряддя в руках партійно-державної верхівки. Цей процес відбувався поступово й значною мірою обумовлювався політико-ідеологічними, а не правовими чинниками. Проте низка деформаційних змін, таких, як невідповідне розширення повноважень каральних структур, послаблення громадського контролю за ними, жорстка централізація та дегуманізація їх діяльності, знайшли відповідне відображення в законодавстві [2, с. 212].

ДПУ УСРР з серпня 1924 р. вийшло з формальної відомчої підпорядкованості НКВС УСРР і функціонувало при Раді народних комісарів (РНК) УСРР. Були визначені система місцевих органів, порядок фінансування та забезпечення управління, організаційно-правові форми і відносини з республіканською владою. Постанова Центрального виконавчого комітету (ЦВК) СРСР «Про права ОДПУ щодо адміністративних засланих, висилок і ув'язнень в концентраційні табори», інші загальносоюзні та республіканські акти визначили повноваження ДПУ УСРР у питаннях діяльності Особливої наради при Колегії ДПУ УСРР, встановлення осіб, на яких поширювались адміністративні заходи, порядку їх обліку та реєстрації, переліку місцевостей, заборонених для проживання останніх. Розширилися права ДПУ УСРР у таких сферах, як боротьба з бандитизмом і фальшуванням грошей, контроль за додержанням режиму таємності, цензура діяльність [9, с. 81].

В червні 1926 р. постанова РНК УСРР «Про уточнення функцій органів ДПУ УСРР» розширила їх права у сфері дізнання та попереднього слідства. Згідно з цією постановою, органи ДПУ УСРР з дозволу прокурора здійснювали дізнання та досудове слідство по всіх без винятку злочинах, котрі передбачалися КК УСРР [10, с. 155]. Тобто з цього часу вони мали необмежені можливості вирішення різних питань у своїй діяльності за допомогою підпорядкованих їм органів, що стояли нижче за рангом.

В період згортання непу та формування тоталітарного режиму правовий статус ДПУ УСРР і його структура кардинально змінилися. Органи ДПУ активно залучалися до масового виселення селянства, проведення насильницької колективізації, до боротьби з опозицією та інших репресивних заходів. З утворенням при Колегії ДПУ УСРР «судової трійки», яка була наділена правом виносити вироки у кримінальних справах, розширились позасудові повноваження управління. Посилилася централізація, були створені нові підрозділи, до функцій яких належало безпосереднє проведення репресій [8, с. 94].

Починаючи з 1927 р., незадоволення селян, які становили основну масу населення УСРР, помітно зростало, приймаючи ті чи інші форми протесту. Опір заходам радянської влади набував масовості та політичного забарвлення, що підтверджується, зокрема, активізацією діяльності ДПУ в сільській місцевості. Уже тоді в донесеннях ДПУ з'являються слова із зафіксованих інформаторами розмов селян про небезпеку голоду, про бажання повернути Українську Народну Республіку, домагатися незалежності України та більшої економічної свободи. Більш освічені й активні складали навіть петиції, намагаючись ними тиснути на комуністів і об'єднувати селян [11, с. 464].

Спротив селян політиці колективізації та розкуркулення виявлявся звичай у вбивствах партійних уповноважених і представників ДПУ. Влада на це відповідала

терором. При цьому активно використовувалися війська ДПУ [10, с. 117].

Українська міліція у 1926 р., після певного періоду організаційних пошуків, отримала нове «Положення про робітничо-селянську міліцію УСРР» [1, с. 88]. Це дозволило на республіканському рівні упорядкувати роботу міліції. Відтепер міліція відповідала за охорону порядку та громадської безпеки республіки, захист населення від соціально небезпечних елементів. Важливим кроком у подоланні плінності кадрів та професіоналізації лав міліції стало введення письмового зобов'язання співробітників працювати не менше одного року. У зв'язку зі змінами стратегічного курсу партії, напередодні повного згортання непу, роль НКВС було значно посилено.

Відбувалась перебудова й структури міліцейських органів. У чотирьох найбільших містах УСРР – Харкові, Києві, Одесі та Дніпропетровську існували окремі міські управління міліції та розшуку, а в інших великих містах – міські райвідділи міліції, число яких змінювалося залежно від кількості населення того чи іншого міста. Таких райвідділів в Україні було 56. Типові штати, затверджені РНК УСРР у 1925 р. для окружних та міських міліційних структур, змін не зазнали [6, с. 58]. Але зовсім інша ситуація спостерігалася зі штатами міліції на селі. Якщо в округах і містах вони затверджувалися виконкомом практично у тих розмірах, які були запропоновані РНК, то в сільській місцевості значно не дотягували до законодавчо встановлених норм. Загалом штати міліції УСРР були нечисленними [3, с. 56].

Органи прокуратури протягом 1920-х рр., з одного боку, залежали від місцевих виконкомів, а з іншого, в нових економічних умовах потрапляли в залежність від господарських установ. Недостатня матеріальна забезпеченість примушувала працівників прокурорської системи шукати інші, іноді не завжди законні джерела існування. Так, справи, порушені органами

охорони праці проти адміністрації підприємств, у судах затримувалися й лежали, очікуючи амністії. Мали місце покарання, що не відповідали ступеню небезпеки скоєного правопорушення (умовні або навіть лише догани) по справах про смертельні випадки, в котрих явно була винною адміністрація. Усе це підривало авторитет влади, викликало зневіру населення щодо того, що можна знайти правду, звернувшись до прокуратури. Внаслідок цього відбувалося змішування функцій різних гілок влади. Виникали явища як кримінального, так і цивільного характеру, що не мали нічого спільного з встановленим порядком вирішення спірних питань. Це – звернення до сільської, волосної та навіть окружної адміністрації, яка перебирала на себе функції прокуратури й тим самим перевищувала владу [2, с. 23].

Упродовж 1920-х рр. органи прокуратури опинилися заручниками застосування спрощеного порядку судочинства (не заслуховувати свідків, відмовитись від слухання сторін і т. ін.) [2, с. 89]. Внаслідок цього прокуратура втратила частину повноважень, а органи ДПУ за рішенням Президії ЦВК СРСР від 17 серпня 1928 р. отримали право позасудового покарання так званих «соціально-небезпечних елементів».

Загалом протягом 1920-х рр. прокуратура, на яку було покладено надзвичайно важливе завдання проведення слідства та виявлення винних, виявилася неспроможною підтримувати авторитет радянської влади на належному рівні. Превалювання класово-партійного підходу в процесі комплектування прокуратур позначалося на їх дієздатності. Важкі економічні умови спричиняли значну плінність кадрів і перетворювали значну частину місцевих працівників на злочинців. Проте вже в 1927-1928 рр. в умовах «активного наступу на приватнокапіталістичний сектор» першочерговим завданням органів, що забезпечували «революційну законність», було «всебічне забезпечення умов виконання п'ятирічки з



усіх показників». Для того, щоб підняти авторитет правоохоронців, було запроваджено практику регулярних звітів з боку працівників прокуратури на зібраннях робітничих або сільських колективів, розгортання критики та самокритики, співпрацю з пресою для популяризації роботи. Апарати прокуратури, слідчих дільниць почали посилювати «висуваннями» з виробництва [7, с. 251].

Новий етап реформи системи правоохоронних органів розпочався спільною постановою ВУЦВК і РНК УСРР від 28 грудня 1930 р. «Про ліквідацію Народного комісаріату внутрішніх справ України». А згідно з постановою ВУЦВК та РНК УСРР від 29 грудня 1930 р., керівництво діяльністю Головного управління міліції та кримінального розшуку замість ліквідованого НКВС покладалося на ДПУ УСРР. Міліція та кримінальний розшук фактично перетворилися на частину апарату органів ДПУ УСРР. Під контролем ДПУ УСРР опинились охорона громадського порядку, паспортизація та інші не властиві для органів державної безпеки функції [11, с. 192].

Масова колективізація та розкуркулення, що набували все більшого розмаху з кінця 1920-х рр., загострили політичну ситуацію в Україні. Всі правоохоронні органи брали безпосередню участь у цій кампанії й вирішували долю кожного селянина та його сім'ї. Серед розкуркулених було чимало селян із бездоганним політичним минулим, колишніх червоних партизанів [10, с. 119]. Проте запущений маховик тоталітарної системи не розбирав, хто «чужий», а хто «свій». Правоохоронним органам при цьому довелося служити виконавцем вказівок і настанов керівної партії.

Таким чином, з кінця 1920-х рр. у СРСР здійснювалася політика ігнорування об'єктивних економічних законів, нарощування адміністративної сили державного апарату та орієнтації на командні методи управління. Незабаром ця політика утвердила практику адміністративного

насильства та державного терору. Доволі непроста й суперечлива соціально-політична ситуація в Україні, поряд із важкими умовами функціонування, значно ускладнювала діяльність правоохоронних органів. Окрім боротьби з кримінальними злочинами та іншими правопорушеннями, з кінця 1920-х рр. перед правоохоронцями все більшою мірою поставали карально-репресивні завдання.

#### Бібліографія

1. Алтуєв В.М. Організаційне зміцнення та підвищення бойової готовності міліції та кримінального розшуку УСРР / В.М. Алтуєв // Науковий вісник ДДУВС. – 2003. – № 2 (11). – С. 81–92.
2. Білас І.Г. Репресивно-каральна система в Україні. 1917–1953: Суспільно-політичний та історико-правовий аналіз / І.Г. Білас. – К.: Либідь, 1994. – 271 с.
3. Галкін Д.В. Організаційно-структурна побудова міліції УСРР у 1918–1934 роках: дис. канд. юрид. наук: 12.00.01 / Д.В. Галкін. – Х., 2011. – 211 с.
4. Іваненко В.В. Історія Радянської держави (1917–1991 рр.): Навч. посіб. / В.В. Іваненко, А.І. Голуб, А.Ю. Шевченко. – Д.: Вид-во Дніпропетр. нац. ун-ту, 2007. – 576 с.
5. Кравченко Ю.Ф. Міліція України / Ю.Ф. Кравченко. – К.: Генеза, 1999. – 432 с.
6. Михайленко П.П. Історія міліції України у документах і матеріалах: У 3 т. / П.П. Михайленко, Я.Ю. Кондратьєв. – К.: Генеза, 1997. – Т. 1: 1917–1925. – 504 с.; Т. 2: 1925–1945. – 407 с.
7. Міхеєва О.К. Становлення та функціонування правоохоронних органів УСРР (1921–1928 рр.): історичні аспекти [монографія] / О.К. Міхеєва. – Донецьк: Східний видавничий дім, 2011. – 456 с.
8. Мозохин О.Б. Право на репресии: Внесудебные полномочия органов государственной безопасности (1918–1953) / О.Б. Мозохин. – М.: Кучково поле, 2006. – 480 с.
9. Олійник О.І. Народний комісаріат внутрішніх справ України (1917–1941 рр.): структура, функції, діяльність: дис. канд. юрид. наук / О.І. Олійник. – Х., 2000. – 213 с.
10. Фельштинский Ю.Г. ВЧК/ГПУ: документы и материалы / Ю.Г. Фельштинский. – М.: Издательство гуманитарной литературы, 1995. – 272 с.
11. Шаповал Ю. ЧК-ГПУ-НКВД в Україні: особи, факти, документи / Ю. Шаповал, В. Пристайко, В. Золотарьов. – К.: Абрис, 1997. – 608 с.

