

Олена Миколаївна ГАЛКІНА,

кандидат юридичних наук,

провідний науковий співробітник науково-дослідної лабораторії

з проблем забезпечення діяльності поліції

Харківського національного університету внутрішніх справ;

 <https://orcid.org/0000-0002-9095-9463>

КАДРОВА ПОЛІТИКА МІЛІЦІЇ УСРР В ДРУГІЙ ПОЛОВИНІ 20-Х РОКІВ ХХ СТОРІЧЧЯ

Уніфікація в міліції та розшуку, побудова штатів за єдиним принципом та зближення цих структур тривала і в 1926 р. Постановою ВУЦВК і РНК УСРР від 23 липня 1926 р. «Про зміну Постанови Положення про Народний Комісаріат Внутрішніх справ» Відділ міліції та розшуку НКВС УСРР був реорганізований у Головне управління міліції й кримінального розшуку республіки. У зв'язку з цим були внесені відповідні зміни в чинне положення про НКВС. Як і колись, Головне управління складалося з трьох відділів: міліції, кримінального розшуку та політінспекції [1, с. 32]. Подібна трансформація не стільки спрощувала управління апаратом, скільки створювала видимість автономії відділу.

Одним із найважливіших нормативних актів 1926-1929 рр., що регулювали організацію й діяльність української міліції, стало прийняте 10 листопада 1926 р. нове Положення про робітничо-селянську міліцію УСРР, після прийняття якого наркомом внутрішніх справ республіки був затверджений Статут робітничо-селянської міліції УСРР [1, с. 72].

Нове Положення визначало функції міліції: охорону революційного порядку й громадської безпеки, захист населення від соціально-небезпечних елементів; встановлювало три види міліції: загальну (зовнішню), промислову й карний розшук. Одним із нововведень, визначених цим Положенням, було письмове зобов'язання працівників стройового, кримінально-розшукового й політичного складу міліції, що давалося ними при прийомі на службу, служити не менше одного року [2, с. 55].

Стосовно реформ апарату міліції та карного розшуку слід зазначити, що майже до кінця 1930 р. ніяких істотних перебудов і реорганізацій у структурі апарату не відбулося.

Виняток становить лише проведена навесні 1928 р. реорганізація апаратів міського розшуку в Харкові, Києві, Одесі й Дніпропетровську. Як відзначалося раніше, у цих чотирьох найбільших містах Української СРР для кращого управління міліцією та карним розшуком існували окремі міські управління міліції та розшуку.

У 1927 р. був зроблений перший крок до поліпшення розшукової роботи. Таємно-оперативні столи були переведені з відділень міліції у відділення карного розшуку, де у зв'язку зі специфікою роботи їхня наявність була доцільною [3, с. 609]. А в 1928 р. з метою поліпшення роботи міські розшукові служби були перебудовані на категорійну систему боротьби зі злочинністю (згідно з категоріями злочинів). Також був здійснений перехід з територіальної на бригадну систему розшукової роботи (розслідуванням певного злочину займалася бригада оперативників, а не працівники розшуку за «дільничним» принципом). Це нововведення дозволило створити більш чітку й оперативну систему роботи розшуку, дало можливість розумного поділу завдань і забезпечило необхідну мобільність у роботі, забезпечуючи більш досконалий розподіл фахівців «за профілем» роботи.

У деяких округах УСРР в другій половині 20-х років ХХ сторіччя ще виникали проблеми з постачанням міліції, в основному пов'язані з труднощами забезпечення місцевих органів міліції з «центру» (Глухівський округ [1, с. 30], Полтавський округ [1, с. 34]). У зв'язку з цим III Сесія ВУЦВК ухвалила «...усі без винятку витрати на утримання органів міліції та розшуку округ повинен віднести на місцевий бюджет» [1, с. 31], що дозволило забезпечити своєчасне постачання міліції в зазначених районах.

У галузі кадрової політики спостерігалася відносна стабілізація. «Чистки» в міліції тривали в 1925–1926 рр. і пізніше, але вже не мали настільки масового характеру, як у 1922–1923 рр. У Харкові, наприклад, у результаті «чисток» 1926 р. було звільнено 16 % кадрового складу. Звичайно, дана цифра не витримує ніякого порівняння з великомасштабними «чистками» минулих років. Досить цікаво, що під час «чисток» 1928 р, проведеної в 34 округах Української СРР, у лавах міліції було виявлено 196 колишніх поліцейських, які невідомо як залишилися на службі. З огляду на те, що кількість міліціонерів УСРР становила, у середньому, 23000 осіб, то виходить, що 0,85 % з них – «старі», дореволюційні співробітники. З огляду на масштабні «чистки» 1921–1925 рр., даний відсоток досить високий. З іншого боку, це свідчить, що багато начальників управлінь і відділів «на свій страх і ризик» знехтували наказом Наркома внутрішніх справ, Голови ДПУ УСРР і Начальника міліції та розшуку республіки від 20 серпня 1923 р., незважаючи на погрозу притягнення їх до судової відповідальності «за приховування та потурання», і «старі» фахівці продовжували свою роботу протягом усього періоду непу.

Відповідно до звітів начальників місцевих управлінь, основною проблемою й значною перешкодою для успішної роботи в той час стає плинність особового складу, пов'язана не тільки з матеріальними труднощами працівників, але й з політикою переміщення кадрів, що практикувалася з початку 1920-х років.

Політика кадрового переміщення в період до 1925 р. дійсно приносила позитивні результати, дозволяючи рівномірно розподілити навчені кадри по губерніях. У той час кількість висококваліфікованих фахівців була занадто малою, тому подібні методи приносили користь («розкидані» по губерніях фахівці піднімали рівень роботи на місцях). Однак після 1925 р. ця практика повністю себе виживає: уже добре навчені й ознайомлені зі специфікою своїх районів

працівники міліції та розшуку після здійснення переміщень були змушені заново вивчати особливості районів, у які їх перевели.

Припинення «політики переміщення» було можливим лише за умови підготовки достатньої кількості фахівців і їх пропорційного розподілу по робочих місцях. Завдяки роботі створеної в попередні роки системи спеціальних навчальних закладів міліції, підготовка необхідної кількості навчених кадрів проходила без перешкод, і практика переміщення кадрового складу поступово припинилася.

Складнішою була ситуація плинності через важке матеріальне становище працівників міліції й членів їхніх родин. У зв'язку з цим, владою вживалися різні заходи щодо поліпшення забезпечення міліціонерів і надання їм різних пільг: Постанови ВУЦВК і РНК УСРР «Про пільги й переваги особам, що перебувають на службі у міліції та карному розшуку УСРР, і їхнім родинам» від 20 січня 1926 р., «Про порядок додаткової відсоткової винагороди робітникам робітнико-селянської міліції УСРР», «Про затвердження «Інструкції про застосування пільг у царині трудового землекористування і сільського господарства для військових службовців Робітнико-Селянської Червоної Армії і Робітнико-Селянського Червоного Флоту Союзу РСР та їхніх родин, а також працівників міліції та карного розшуку УСРР та їхніх родин» від 15 квітня 1927 р. Забезпечувалося страхування життя міліціонерів, періодично проводилося підвищення заробітної плати, практикувалося преміювання співробітників за успіхи в конкретних сферах боротьби зі злочинністю.

Кількість працівників міліції Української СРР у ці роки коливалася з 21000 до 26000 осіб. Це свідчить про відносну стабілізацію структури, коли кількісний склад відповідав необхідності для якісної й результативної роботи.

Цікаво, що в першій половині 1928 р. різноманітні експерименти щодо збільшення чисельності міліції проводилися в РРФСР. Так, у Росії (імовірно, через відсутність належного рівня професіоналізму в російських міліціонерів, або у зв'язку із прагненням реалізувати на практиці вислів В.І. Леніна про міліцію, що складається «...із усього поголовно населення, із всіх дорослих громадян обох статей...» [4, с. 42]) була зроблена спроба переходу до так званої «міліційної системи».

Дане нововведення полягало в покладанні на громадян обов'язків з виконання функцій окремих посадових осіб міліції: дільничного наглядача, підчергового, постових міліціонерів (на підставі резолюції II Всеросійського з'їзду адміністративних працівників «Положення про перехід до міліційної системи», схваленого РНК РРФСР). На думку начальника міліції Російської Федерації І. Ф. Кисельова, трудящі повинні були направлятися в міліцію «професійними організаціями» в порядку черговості для «проходження практики». Спроби запровадження в Росії «міліційної системи» не увінчалися успіхом. Було доведено, що найбільш ефективна охорона порядку може здійснюватися лише «спеціальним штатним державним органом». Російський експеримент «провалився» [5, с. 24].

Тільки в 1930 р., уже після «згорання» непу, у Росії Постановою РНК РРФСР було дозволено утворення «Товариств сприяння органам міліції та карного розшуку». Принципи формування цих товариств відрізнялися від принципів «переходу на міліційну систему», коло завдань було вужче. В Україні подібний інститут також був створений у 1930 р. і звався робітнико-міліцейськими загонами.

Однак до 1930 р., у часи автономії республіканських НКВС, Україна йшла дещо відмінним від РРФСР шляхом, що полягав у підвищенні професійного рівня працівників міліції й тому, на наш погляд, був більш прогресивним. Проблеми із перевантаженістю й нестачею працівників правоохоронної сфери в УСРР були вирішені досить ефективним способом. Відповідно до визначеного наказом № 135 по міліції та розшуку УСРР інструкції «Про порядок залучення органів промислової міліції для виконання функцій загальнодержавної міліції та розшуку УСРР» (19 серпня 1926 р.), на допомогу зовнішній міліції в деяких випадках могла залучатися промислова міліція (а вона становила до 50 % від загальної кількості працівників, до того ж, протягом усього періоду спостерігається зростання її кількості). Дана практика дозволяла на певний проміжок часу збільшувати кількість задіяних кадрів, але не приводила до розширення штатів або залучення людських ресурсів «зі сторони». Залучення промислової міліції для несення патрульно-постової служби дозволяло значною мірою «розвантажити» працівників зовнішньої міліції, «...обмежити певними рамками робочий день міліціонера й надати йому можливість користуватися вихідними днями». У лютому – травні 1928 р. НКВС УСРР були видані постанови: «Інструкція про обов'язки й права нічних сторожів», «Про організацію, права й обов'язки інституту сільських виконавців», «Інструкція про права й обов'язки двірників». Функціонування зазначених інститутів також сприяло «розвантаженню» українських міліціонерів.

У період з 1926 до 1930 р. велика увага в кадровій політиці Головного управління зосереджена саме на навчанні кадрів і підвищенні їх кваліфікації. Цьому сприяли й такі нововведення: в 1926 р. кабінет науково-судової експертизи був реорганізований у Науково-дослідний інститут судової експертизи, а в травні 1927 р. при ДОПРі № 1 був відкритий перший у Харкові кабінет з вивчення злочинності та злочинця [6, с. 33, 59]. Слід зазначити й наявність в Україні в 1927 р. 40 «реєстраційно-дактилоскопічних бюро» – за кількістю округів, а в Харкові, Києві, Одесі і Дніпропетровську реєстраційні бюро розміщалися при міських управліннях міліції та розшуку, а також деякі поліпшення в галузі постачання міліції та розшуку технічними засобами.

У сфері підготовки кадрів продовжують удосконалюватися міліцейські навчальні заклади. На початку 1927 р. колегією НКВС УСРР рівень викладання й підготовленості випускників Всеукраїнської школи міліції визнається задовільним, незважаючи на деякі недоліки в забезпеченні навчального процесу (нестача літератури) і поки ще низьку матеріальну забезпеченість курсантів. У 1928 р. постановою ВУЦВК і РНК УСРР затверджується нове Положення «Про школу командного складу робітнико-селянської міліції УСРР і курси робітників виправно-трудоустанов»,

більш досконале, ніж визначене постановою від 1 квітня 1925 р. «Про Всеукраїнську школу командного складу міліції і карного розшуку».

Одним із прогресивних нововведень для зміцнення освітньої сфери в міліції можна назвати проєкт «Про учбові команди робітничо-селянської міліції округів» (кінець 1928 р.), відповідно до якого навчання без відриву від роботи проводилося при кожному окрузі та ставало обов'язковим для кожного міліціонера, що повинно було забезпечити постійне й планомірне підвищення кваліфікації працівників.

У червні 1927 р. був затверджений Кримінальний кодекс УСРР, у липні 1927 р. Кримінально-процесуальний, а в жовтні 1927 р. – Адміністративний кодекс УСРР [2, с. 55–60]. Ці нормативні акти створили нові правові основи діяльності міліції України, і з цієї причини відігравали важливу роль в діяльності української міліції.

15 травня 1929 р. II Всеукраїнський з'їзд Рад затвердив нову Конституцію УСРР. Серед істотних доповнень було віднесення до завдань місцевих органів влади обов'язку забезпечення в межах довіреної їм території революційної законності, охорони порядку та громадської безпеки. Конституцією НКВС закріплювався як центральний орган системи внутрішніх справ, затверджувалися принципи законності й демократичного централізму в організації й діяльності української міліції [2, с. 61–62].

Список бібліографічних посилань

1. Джашилов Т. А. Странички истории милиции Хорезма и Бухары. Ташкент : Узбекистан, 1970. 80 с.
2. Алтуев В. М. Доля міліції України в боротьбі з бандитизмом в 1921–1925 рр. *Український історичний журнал*. 1973. № 10. С. 119–124.
3. Борьба с преступностью в Украинской ССР : в 2 т. / сост. П. П. Михайленко ; М-во охраны обществ. порядка УССР. Киев : РНО при МООН УССР, 1966. Т. 1 : 1917–1925 гг. 832 с.
4. Вісник НКВС УСРР. 1919. № 7. С. 12–14.
5. Вісті ВУЦВК. 22.06.1921. № 132. С. 22–27.
6. Іванов В. Навчання в міліції. *Адміністративний вісник*. 1926. № 2–3. С. 10–12.

Одержано 02.10.2019

УДК 349.2:351.74

Костянтин Геннадійович ГАРБУЗЮК,

кандидат юридичних наук, декан факультету № 2

Харківського національного університету внутрішніх справ

ОКРЕМІ ТЕОРЕТИЧНІ ПИТАННЯ ВІДБОРУ ДО НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

Відбір до Національної поліції України є надзвичайно важливим та потрібним заходом, оскільки від того хто потрапить до лав цього правоохоронного органу буде залежати його діяльність із захисту прав і свобод громадян. Сьогодні правила відбору до Національної поліції України закріплені у різних нормативно-правових актах, що певним чином ускладнює користування відповідним нормативним матеріалом. Якщо усі нормативно-правові акти узагальнити, то можна виявити, що вони відрізняються один від одного за різними ознаками – юридичною силою, суб'єктами правотворчості, назвою, порядком прийняття тощо, але у них є відповідні норми права, що у сукупності являють інститут відбору в поліцію.

Нормативно-правове забезпечення відбору в поліцію ускладнюється тим, що сукупності норм права, які регламентують відбір в поліцію лежать в межах різних галузей права (конституційного, трудового, адміністративного). Маємо тут пам'ятати і про те, що в основному служба в поліції прирівнюється до державної служби, а тому нормативно-правове забезпечення відбору в поліцію залежне також від законодавства про державну службу.

Слід звернути увагу на те, що у різних нормативно-правових актах використовуються різні терміни у досліджуваній сфері, зокрема «відбір» та «добір». Це ж стосується і наукової літератури, де різні вчені оперують зазначеними термінами характеризуючи одне і теж явище. Так, за словами В. В. Посметного професійний відбір працівників ОВС – це система взаємопов'язаних, цілеспрямованих, нормативно визначених організаційно-управлінських, соціально-економічних, медико-біологічних та психолого-педагогічних заходів щодо визначення наявних потенційних особистих, ділових і моральних якостей кандидатів на зайняття вакантних посад або навчання у відомчих закладах освіти, необхідних для високоякісного виконання у подальшому правоохоронних функціональних обов'язків [1, с. 42]. О. М. Бандурка та В. М. Плішкін у подібному сенсі використовує термін «добір». Так, О. М. Бандурка вважає поліпшення добору працівників одним із шляхів досягнення безпеки особистості в ОВС [2, с. 228]; добір кадрів, як завдання, що вирішує публік рілейшнз у аспекті функції управління в ОВС [2, с. 278] чи як компетенцію начальника підрозділу інспекції по особовому складу [2, с. 62–89]. В. М. Плішкін виділяє «добір», як принцип [3, с. 605]; пов'язану дію з професійною орієнтацією, а також стан [3, с. 618], а послаблення роботи по добору кадрів називав причиною проникнення в ОВС осіб, які не мають розвинутої правосвідомості та внутрішньої впевненості в неухильному дотриманні закону [3, с. 623].

А. М. Ключко наводить аргумент, що поняття «відбір» та «добір» це синоніми. Вчений критично розглянув протилежну позицію М. І. Ануфрієва. Останній розрізняв ці поняття і зазначав: «Якщо відбір кадрів означає попереднє визначення найкращих претендентів з можливих кандидатів, то добір кадрів треба розуміти як остаточне визначення