



В. А. Сливенко

**ЗАХОДИ БОРотьБИ ЗІ СЛУЖБОВОЮ
ЗЛОЧИННІСТЮ В ОРГАНАХ МІЛІЦІЇ УСРР
У 1920 РР.**

Статтю присвячено аналізу маловивченого аспекту організації правоохоронної системи УСРР у 1920 рр. На основі широкого кола джерел схарактеризовано заходи боротьби зі службовою злочинністю в період становлення робітничо-селянської міліції.

Ключові слова: міліція, службова злочинність, правоохоронна діяльність, правові норми.

The article is devoted to the analysis of unknown period of law enforcement organizations of Soviet Ukraine in the 1920's. Based on many research author describes aspects of combating of malfeasance during the organization of national police.

Key words: police, malfeasance, law enforcement, legal norms.

Викоринити службову злочинність поки що не вдалося в жодній країні світу. Особливо актуальним для нашої держави це питання стає сьогодні, коли розпочався новий етап реформування правоохоронних органів. Основною метою перетворень має стати вдосконалення системи та структури органів внутрішніх справ, критичне переосмислення їхніх функцій і повноважень, а також упровадження нової ідеології взаємин із населенням на засадах пріоритетності прав та інтересів людини.

Зазначена тема загалом привертає увагу багатьох дослідників, однак деякі аспекти функціонування правоохоронної системи в умовах соціальних перетворень донині недостатньо вивчені.

Окремі питання аналізу провадження правоохоронної діяльності в досліджуваній період запропоновано в роботах В. М. Алтуєва, Д. В. Галкіна, Ю. Ф. Кравченка, О. А. Мартиненка, П. П. Михайленка, О. І. Олійника.

Метою цього дослідження є аналіз методів і правових підстав боротьби з посадовою злочинністю в правоохоронній системі в період становлення радянського режиму. Обрання теми зумовлене тим, що для успішного реформування правоохоронних органів, підвищення ефективності їхньої діяльності, утвердження чітких принципів взаємодії з місцевими органами влади та населенням суттєву допомогу може надати історичний досвід, який дасть змогу уникнути помилок минулого та зважити на позитивні напрацювання.

Створення правоохоронних органів нової формации відбувалося у складних умовах. Відповідно до марксистської теорії більшовиків, після перемоги пролетарської революції ліквідації підлягали насамперед царська армія й поліція, їхні функції передавали озброєному народові. Сутність діяльності Народного комісаріату внутрішніх справ (НКВС), організованого в 1917 р., неодноразово перетворювалася зі змінами в поглядах політиків на зміст правоохоронної діяльності. Апарат НКВС не раз реформували, що не завжди призводило до поліпшення роботи його підрозділів на місцях. Дискусія в радянському керівництві до 1924 р. ставила під сумнів доцільність існування НКВС, пропонуючи розформування «зайвого» силового відомства й

передання його функцій Народному комісаріатові юстиції (НКЮ) та Державному політичному управлінню (ДПУ) [1, 94].

У таких непростих умовах керівництву НКВС треба було розв'язувати й менш глобальні, але не менш важливі завдання з боротьби зі службовою злочинністю, стрімке зростання якої в умовах Громадянської війни та військової інтервенції мали для влади вкрай негативні наслідки.

Завдання комплектування міліції було розв'язане через призов до лав міліції всіх охочих робітників і селян. Ставлячись до представників інших соціальних верств як до потенційних ворогів радянської влади, керівництво НКВС суворо стежило за тим, щоб кількість вихідців із буржуазного класу не перевищувала в середньому 11-12 % від усього особового складу [2, 217]. Замість залучення «старих фахівців» почали проводити політику їх виявлення та звільнення з міліції (т. зв. «чистки»). Як результат загальна кількість службовців колишньої поліції стала мізерною. У кримінальному розшуку Катеринослава, наприклад, у 1922 р. із 93 співробітників тільки двоє раніше служили в поліції [3, 49]. Такий метод комплектування кадрів завдав нищівного удару стану внутрішньої дисципліни в усій правоохоронній системі республіки. Загальна чисельність співробітників міліції в 1919-1920 рр. в УСРР досягла 200 тис. осіб, причому міліціонери являли собою здебільшого «натовп людей, абсолютно недисциплінованих, ненавчених, без кваліфікованого командного складу» [4, 70]. Унаслідок такої кадрової політики виник найбільший за всю історію існування вітчизняних органів правопорядку спалах службової злочинності, що досягла катастрофічних розмірів.

Серед правопорушень, які існували на той час в органах внутрішніх справ, найбільшого поширення набули хабарництво, брутальність, незаконні методи проведення обшуків, арештів і допитів. Саме проти них і були спрямовані основні зусилля керівництва НКВС, причому хабарництво було основним «бичем» не тільки міліції, а й усіх державних органів. Причинами того стали недосконалість системи державного управління в період непу та матеріальна незабезпеченість співробітників. Так, у 1923 р. керівництво НКВС розробило інструкцію для боротьби з хабарництвом, де зазначено, що в міліції це ганебне явище найбільш поширене: в органах постачання; паспортних столах; районах, які обслуговують базари; серед дільничних; у підвідділах з адміністративних покарань [5, 193]. У діях оперативного складу і слідчих помітні наслідки «воєнного комунізму», коли мета виправдовувала засоби, а всездозволеність була нормою в боротьбі зі злочинністю. Архівні матеріали того періоду містять численні вказівки керівників міліційних підрозділів щодо необхідності уважного й увічливого ставлення до громадян, недопущення в поведінці співробітників брутальності, «чванства» і пихатості [6, 173].

Ступінь поширення посадових правопорушень серед співробітників міліції того часу засвідчують архівні матеріали. Так, у Першотравневому повіті Одеської губернії, у другому кварталі 1921 р. зареєстровано 184 злочини, які скоїли місцеві жителі, і 114 злочинів, скоєних міліціонерами, тобто службова злочинність правоохоронців становила 62 % від загальнокримінальної [7, 84]. Серед посадових



злочинів у Запорізькій міліції в 1921 р. домінували: перевищення влади (37 %), хабарництво (21 %), грабежі (9 %) і вбивства (5 %) [8, 26]. У Харківській губерській міліції в 1921 р. переважали невиконання службових обов'язків (66,4 %), службова недбалість (10,5 %), пияцтво (6,9 %) [3, 64].

Під час спеціального опитування, проведеного начальником Головного управління міліції УСРР К. Федоровим у березні 1922 р., жоден із голів губвиконкомів не міг поручитися за те, що місцева міліція благонадійна та не поверне зброю проти радянської влади [3, 97]. Тільки завдяки екстремним і жорстким заходам вдалося стабілізувати, а потім поступово знизити рівень правопорушень у міліції.

Одним із вирішальних чинників, який допоміг зберегти нові органи внутрішніх справ як керовану силу, стала її переорієнтація на військову модель. Так, 4 серпня 1921 р. Політбюро ЦК КП(б)У, схваливши ідею тимчасового приєднання міліції до РСЧА, запропонувало народному комісарові внутрішніх справ України М. О. Скрипнику й командувачеві збройних сил України та Криму, заступнику голови Раднаркому України М. В. Фрунзе розробити, конкретизувати й узгодити питання про воєнізацію міліції [9, 82]. 12 серпня 1921 р. РНК УСРР ухвалив постанову «Про тимчасову передачу міліції в підпорядкованість військовому командуванню України». Згідно з цією постановою головне командування збройних сил України зобов'язували протягом п'яти місяців «провести військове навчання, озброєння, поповнення кадрів командним персоналом, поповнення всіх видів оснащення міліції УСРР» [1, 86.]. При цьому міліція мала набути ознак армійської структури через реорганізацію своїх бойових одиниць у полки, батальйони, роти і взводи на кшталт РСЧА. Військовому відомству доручали вжити заходів, спрямованих на організаційне зміцнення міліції, підвищення її бойової та ідейно-політичної підготовки [9, 83]. Результати воєнізації правоохоронці оцінювали позитивно – у міліціонерів прокинувся інтерес до служби, з'явилося почуття обов'язку й відповідальності, спільності інтересів і внутрішня згуртованість.

Також на зміцнення дисципліни ефективно вплинуло введення позитивних стимулів заохочення співробітників і посилення контролю за діяльністю підрозділів. За військовим зразком були введені заохочення за зразкове виконання службових обов'язків: подяка, додаткова чергова відпустка, грошова винагорода та державні відзнаки [6, 94]. Стан дисципліни й дотримання законності в підрозділах міліції контролювали за допомогою «зовнішніх» і «внутрішніх» інстанцій. До перших зараховували прокуратуру, суди, ДПУ та органи місцевого самоврядування. Функції «внутрішніх» контрольних органів виконували спеціальні підвідділи НКВС із нагляду за станом дисципліни. За вчинені злочини міліціонери несли кримінальну відповідальність на рівних підставах з усіма громадянами.

Не маючи повного контролю за станом справ на місцях, керівництво НКВС у перші роки радянської влади було вимушене звертатися до такого специфічного феномену радянського періоду, як «чистки» (кампанії з масової перевірки та звільнення своїх співробітників для тимчасової стабілізації дисципліни). Першою «чисткою» в українській міліції

стала кампанія 1921 р. зі звільнення від «темного елементу, шкурників, хабарників, спекулянтів та інших злочинців, які своїми діями дискредитують органи». У 1923 р. почалася велика всеукраїнська «чистка» міліції з радикальним скороченням штатів, унаслідок фінансових труднощів радянської держави, після якої чисельність особового складу скоротилася більше ніж у 10 разів [4, 61]. Завдяки масовому скороченню штатів міліція стала більш керованою, однак поліпшення її працездатності не відбулося через майже повну відсутність професіоналізму та досвіду.

Крім «чисток», увагу керівництва республіки привернуло найболючіше питання – матеріальне становище правоохоронців. Заробітна плата та продовольчі пайки видавали несвоєчасно. Багато міліціонерів не мали службового обмундирування й навіть білизни. Про це, наприклад, повідомляли Головному управлінню міліції України з Першотравневого повіту Миколаївської губернії, Криворізького повіту Катеринославської губернії та інших місць у 1921 р. [10, 43]. Жахливе становище з матеріальним забезпеченням співробітників констатували й у звіті про діяльність Головного управління міліції УСРР за 1921 р.: «... в усіх губерніях міліція одягнута на 15-25 %, взута – на 10-15 %, забезпечена білизною – на 20-35 %» [3, 14]. Заборгованість держави з грошового забезпечення міліціонерів тільки за 1922 р. становила близько 500 млрд. крб. Подекуди співробітники не отримували заробітну плату сім місяців [2, 217]. У такій ситуації навіть проведена всеукраїнська «чистка» органів міліції не змогла стримати поширення хабарництва та плинності кадрів серед особового складу.

Після утворення СРСР і введення твердої внутрішньої валюти заробітна плата співробітників міліції стала поступово збільшуватися. У 1924 р. був затверджений мінімальний рівень зарплат для командного складу міліції, а протягом 1925–1926 рр. майже вдвічі збільшили зарплату молодшим міліціонерам. Із 1931 р. для працівників міліції були призначені періодичні надбавки до заробітної плати за «вслугу років» [6, 102].

Позитивно вплинуло на зниження рівня посадових правопорушень у міліції і створення основ професійної етики, покликаної втілити моральні вимоги суспільства до правоохоронної діяльності нової держави. У документах того періоду наголошено: «Міліція своїм зразковим служінням інтересам трудящих на підставі суворості і справедливої пролетарської законності повинна довести, що вона не схожа на царську поліцію, в середовищі якої процвітало хабарництво, беззаконня і свавілля, а також повна відсутність поваги до особистості людини. У населення поняття про міліціонера, як про стража особистої і майнової безпеки, має бути обов'язково пов'язане тільки з чесністю, справедливістю, законністю, ввічливістю та іншими кращими якостями бездоганних людей» [4, 73].

Формуванню належного рівня дисципліни в підрозділах було покликане сприяти вдосконалення системи професійної підготовки, що до 1924 р. перебувала в неналежному стані. Для цього створили Всеукраїнську школу командного складу міліції й розшуку. Склад курсантів формувалася лише з осіб командного складу, які мають стаж роботи не менше від одного року, при цьому більшість курсантів були



членами партії. Випускники, за своїми теоретичними знаннями, були цілком готові до практичної роботи [2, 245].

Результатом проведених заходів стало суттєве зниження до кінця 1920 рр. кількості службових злочинів у міліції як в абсолютних цифрах, так і у відсотковому співвідношенні [5, 150]. Велика частка розслідувань посадових правопорушень «через невелику значущість» закінчувалася накладенням дисциплінарних стягнень.

Отже, реформування органів внутрішніх справ протягом 1920-х рр. сприяло переважно розв'язанню проблеми посадової злочинності в діяльності міліції. Однак службова дисципліна правоохоронців все ж мала відчутні недоліки з огляду на недостатню визначеність їхнього правового статусу, низький рівень професійної та загальноосвітньої підготовки, незадовільне матеріально-побутове забезпечення.

І. Галкін Д. В. Організаційно-структурна побудова міліції УСРР у 1918–1934 роках : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» / Галкін Дмитро Вікторович ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2011. – 211 с.
2. 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.

3. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України. – Ф. 6. – Оп. 1. – Спр. 1881. Доповідь про діяльність міліції України, 1923 р. – 152 арк.

4. Кравченко Ю. Ф. Міліція України / Ю. Ф. Кравченко. – К. : Генеза, 1999. – 432 с.

5. Олійник О. І. Народний комісаріат внутрішніх справ України (1917–1941 рр.): структура, функції, діяльність: дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» / Олійник Олександр Іванович ; Університет внутрішніх справ. – Х., 2000. – 213 с.

6. Мартыненко О. А. Историко-криминологический анализ становления системы предупреждения правонарушений в деятельности ОВД Украины (1880–1936 гг.): учебное пособие / О. А. Мартыненко. – Х., 2002. – 231 с.

7. Державний архів Одеської області. – Ф. Р-1774. – Оп. 1. – Спр. 569. Довідки про події, 1921–1922 рр. – 113 арк.

8. Державний архів Запорізької області. – Ф. Р-641. – Оп. 1. – Спр. 10. Доповіді про діяльність міліції, 1921 р. – 146 арк.

9. 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.

10. Державний архів Херсонської області. – Ф. Р-407. – Оп. 1. – Спр. 24. Доповіді про діяльність, 1921–1922 рр. – 170 арк.

