
УДК 355.211.3(091)(477.54)

Д. В. ГАЛКІН,

кандидат юридичних наук,

*старший науковий співробітник науково-дослідної лабораторії з проблем протидії злочинності
навчально-наукового інституту підготовки фахівців для підрозділів кримінальної міліції*

Харківського національного університету внутрішніх справ

ВОЄНІЗАЦІЯ В МІЛІЦІЇ УСРР НА ПОЧАТКУ 20-Х РОКІВ ХХ СТОРІЧЧЯ

Розглянуто вплив процесу воєнізації міліції УСРР на початку 1920-х рр. на стан правоохоронних органів України. Відзначаючи, що воєнізація допомогла у вирішенні низки важливих проблем, у той же час звернуто увагу на певні недоліки, усунення яких вимагало продовження подальшої реорганізації органів внутрішніх справ, пристосування їх до роботи в нових умовах, пов'язаних із запровадженням НЕПу.

Ключові слова: *робітничо-селянська міліція, бандитизм, воєнізація, губерньська міліція, НЕП, органи внутрішніх справ, червоноармія.*

Початок 1920-х рр. виявився періодом ви-пробування на міцність нової радянської системи влади. Її життєздатність не в останню чергу залежала від стану правоохоронних органів. Для цього часу була характерна категорична відмова органів робітничо-селянської міліції успадковувати досягнення царської поліції, що відкинуло організацію захисту правопорядку молодой Радянської держави на нульову позначку. Кадрова політика в органах внутрішніх справ визначалася методом спроб і помилок; за таких обставин одним з вирішальних факторів, що дозволив зберегти нові органи внутрішніх справ як керовану силу та систему, стала орієнтація на військову модель. Саме під впливом воєнізації відбувалося становлення принципово нової правоохоронної системи, певні риси якої збереглися в радянській міліції протягом всього часу її існування та були запозичені міліцією сучасної України, так само як інших пострадянських держав. Ці обставини роблять дослідження даної проблематики безперечно актуальним.

На сьогоднішній день в історичній та історико-правовій науці питання спроби воєнізації міліції республіки, зокрема харківської міліції, розглядалося лише побіжно. Аналізуючи стан історіографії цієї проблеми, слід звернути увагу на роботи В. Алтуєва, П. Михайленка, Р. Мулукаєва, О. Ярмиша [1–3].

Втім багато аспектів цього процесу до сьогодні залишаються висвітленими фрагментарно. Відсутність спеціальних історичних досліджень з воєнізації харківської міліції на тлі загальних перетворень, що відбувалися в той час у правоохоронних органах, також доводить неабияку актуальність обраної теми.

Джерельна база статті ґрунтується на документах Державного архіву Харківської області, Центрального архіву вищих органів державної влади та управління (м. Київ) та даних періодики.

Метою статті є дослідження основних причин і самого перебігу процесу воєнізації міліції Української соціалістичної радянської республіки, а також визначення його основних наслідків для органів внутрішніх справ Радянської України.

Заходи з удосконалення складу української радянської міліції, вжиті на початку її формування, не вирішили всіх її проблем. Відповідно до звітів начальників місцевих органів міліції, дисципліна була вкрай слабкою, поряд із випадками корупції та недостатнім рівнем кваліфікації особливо негативно на роботі позначалася «... відсутність у більшості працівників

міліції елементарних військових навичок» [4, арк. 32].

Із середини 1921 р. у міліції розпочався процес воєнізації – свідомої перебудови міліції за військовим зразком з одночасним підпорядкуванням її військовому командуванню в питаннях винятково стройової підготовки та постачання (діяв уже відомий нам принцип потрібного підпорядкування – в усіх інших питаннях міліція, як і раніше, залишалася в підпорядкуванні Народного комісаріату внутрішніх справ і місцевих органів влади). У дослідженні О. Малигіна приділяється увага воєнізації міліції Української СРР [5], однак про подібну реформу в РРФСР не згадується. Ймовірно, що тимчасова передача міліції в часткове підпорядкування військовому командуванню здійснювалася тільки в Україні.

Основна мета воєнізації полягала в тому, щоб весь кадровий склад міліціонерів дисциплінувати, навчити військовій справі, звести у військові об'єднання, переозброїти однотипною зброєю та забезпечити всім необхідним. Слід зазначити, що до подібної практики вже зверталися в 1919 р. Так, в умовах воєнного часу після успішного наступу білогвардійців в Україні влітку 1919 р. була прийнята постановва Ради робітничо-селянської оборони України «Про мілітаризацію міліції» (30 липня 1919 р.). Відповідно до неї міліція переводилася на військове забезпечення та відряджалася до відділів управління виконкомів. НКВС зобов'язувався тримати 1/3 міліціонерів і 1/5 командного складу в діючій армії, в міліції запроваджувалося навчання військовому мистецтву і дисципліні. Міліція, яка перебувала в прифронтовій зоні, могла бути залучена разом із Червоною Армією до участі в бойових діях і зараховувалася на армійський пайок [1, с. 35]. У результаті цієї воєнізації міліція набула необхідного досвіду ведення воєнних дій, значно підвищилася дисципліна. Не дивно, що в 1921 р. керівництво вирішило використовувати для поліпшення діяльності міліції настільки дієвий і перевірений метод.

Процес так званої «воєнізації» почався з тимчасового підпорядкування міліції військовому командуванню. В основі цього підпорядкування лежав той же принцип, що і при вже розглянутому підпорядкуванні НК, і діяв цей принцип усе в тій же сфері боротьби з бандитизмом. На підставі наказу командувача збройних сил в Україні та у Криму від 24 червня 1921 р. «Про залучення міліції до боротьби

з бандитизмом», де говорилося: «з метою досягнення військовими групами найбільшого успіху в справі викорінювання бандитизму залучити до участі в боротьбі з бандитами місцеву міліцію як найбільш знайому з деталями обстановки і настроєм на місцях ...» [6], – міліція стала підпорядковуватися в оперативному відношенні військовому командуванню, і виражалося це підпорядкування в наступному. У районах, де вже діяли військові частини по боротьбі з бандитизмом, міліція входила до складу цих частин і перебувала під військовим командуванням, самостійні дії міліції під керівництвом міліцейського комскладу допускалися тільки для вирішення спеціалізованих оперативних завдань, а в інших випадках було потрібне обов'язкове узгодження цих дій з військовим командуванням. Для вирішення певних завдань міліція могла бути перекинута за межу своїх територіальних одиниць навіть без відома виконкому та міліцейського комскладу (крім кінних міліціонерів, які здійснювали зв'язок з волостями). Однак загони міліції, прикомандировані до військових частин, підпорядковувалися їм тільки в оперативному відношенні, зберігаючи при цьому адміністративно-господарську самостійність. Міліція, яка входила до складу військових частин, не підлягала переформуванню або розформуванню. Несення гарнізонної служби тимчасово могло бути покладене на міліцію лише в критичних випадках (наприклад, у період безпосереднього ведення бойових дій). На час дії цього наказу міліціонери прирівнювалися до червоноармійців у питаннях одержання постачання і озброєння.

Воєнізація як підпорядкування міліції військовому командуванню в питаннях постачання і стрійової підготовки безпосередньо почалася трохи пізніше. 12 серпня 1921 р. Рада народних комісарів УСРР прийняла постанову «Про тимчасову передачу міліції в підпорядкування військовому командуванню України» [7]. Відповідно до цієї постанови тимчасовий перехід міліції в підпорядкування військового командування планувався на період із серпня 1921 р. до січня 1922 р. [7, с. 169].

Уже з жовтня 1921 р. міліція УСРР у питаннях постачання і військово-стрійовому відношенні була підпорядкована військовому командуванню України і Криму (ця постанова РНК УСРР не поширювалася на губернські та повітові відділення карного розшуку). Таке тимчасове переіпорядкування проводилося не тільки з метою доозброєння та навчання

особового складу військової справі, але й для укомплектування апарату міліції навченими кадрами – за час воєнізації її лави поповнили кілька сотень добре навчених військових працівників, переважно командного та адміністративного складу.

Однією з особливостей воєнізації була реструктуризація міліції – надання їй структури військово-стрійових частин, що, безсумнівно, повинно було поліпшити мобільність і підвищити дисципліну в міліції. Як ми вже зазначили, у період воєнізації існував принцип потрійного підпорядкування міліції: відділам управлінь виконкомів, Головному управлінню і військовому командуванню України та Криму (підзвітність НКВС і місцевим органам влади поширювалася на всі сфери, крім постачання і військово-стрійової підготовки).

На початку 1922 р. відповідно до постанови РНК УСРР «Про тимчасову передачу міліції в підпорядкування військового командування України» міліція була виключена з військового відомства і знову передана в повне підпорядкування Народному комісаріату внутрішніх справ і відділам управлінь [8, арк. 6].

Переведення міліції на фронтний пайок (точніше – встановлення стабільного фронтного пайка, що рівномірно розподілявся) було «... сильним поштовхом, що відразу вплив у помираюче тіло міліції здоровий життєвий дух» [8, арк. 7]. До цього напівголодний пайок, що видавався міліціонерам не тільки нерегулярно, але й розподілявся нерівномірно, плюс наявність нерозмірної кількості «їдців», не міг забезпечити потреб працівників правоохоронних органів. Ведучи мову про доозброєння, слід зазначити, що за період воєнізації міліція одержала в розпорядження більше 10000 гвинтівок, кілька десятків кулеметів, артилерію і коней [4, арк. 121].

За час воєнізації проведення інспекційних обслідувань на місцях виявило низку негативних моментів: відсутність досвідчених керівників, тяжкі умови існування, слабка і разом з тим громіздка структура Головного управління. Із цього факту виводилася «життєва необхідність» подальшої чистки та глобальної реорганізації всього апарату міліції, починаючи з Головного управління.

Незважаючи на те, що на службу в міліцію надійшла значна кількість червоноармійців (приблизно 19000 осіб, навчених військової справі), багато хто з них не виправдав виявленої до них довіри. Червоноармійці, які як навчений, дисциплінований і стійкий елемент повинні

були послужити основним ядром реорганізованої міліції, прийшли в міліцію голими і босими, а, одержавши в міліції повне обмундирування, забрали це обмундирування із собою, залишивши міліцію без людей і обмундирування. Надії на «оздоровлення» особового складу за рахунок поповнення міліції червоноармійцями виправдалися лише частково, однак комнезами продовжували поповнювати міліцію. Так, за період воєнізації в одній лише Одеській губернії міліцію поповнило 2000 незаможників.

З метою централізованого та об'єктивного відбору кадрів, за якого виключалася б можливість проникнення в міліцію небажаних елементів і ризик втрати фахівців, для проведення подальшого «чищення» у міліції при Головному управлінні створювалася постійна атестаційна комісія. У процесі проведення чергової «чистки» лав міліції в період воєнізації було констатовано недоцільність категоричного підходу до питань «оздоровлення» особового складу, що застосовувався раніше.

Воєнізація виявила значні недоліки в галузі підготовки кадрів. Кваліфікацію працівників міліції необхідно було підвищувати. З метою підняття політичного, загального та службового розвитку міліціонерів у Харкові, Полтаві, Одесі і Катеринославі були створені курси з підготовки міліціонерів (створення цих курсів передбачалося прискорити ще в 1920 р., коли йшлося про заходи щодо зміцнення апарату й підвищення кваліфікації працівників міліції). Крім того, у Харкові 1 січня 1922 р. відкрилися курси з підготовки командного складу міліції, 1 березня 1922 р. були відкриті ще одні курси командного складу – у Київській губернії.

Позитивним результатом стало підняття авторитету міліції, збільшення (за рахунок поповнення навченими та політично грамотними кадрами комскладу та адмінскладу Червоної Армії) командного та адміністративного складу в міліції.

Негативну роль відіграли нерозуміння і бюрократичні витрати з боку губернських і повітових військоматів, що слабо орієнтувалися в завданнях і роботі міліції, але намагалися самостійно не тільки командувати міліцією, але й проводити реорганізацію. Вони приділяли майже увесь час муштрі і досить обмежували дії її апарату – старих співробітників з досвідом роботи і початківців, які почали набувати необхідний досвід [4, арк. 8]. На початку періоду воєнізації спостерігалися деякі зловживання відносно міліції з боку військового командування. Відповідно до циркуляра НКВС за жовтень 1921 р., у деяких губерніях спостерігалися випадки

призначення начальників губернської міліції військовим командуванням, що було визнано неприпустимим. Міліція повинна була перебувати у відомстві НКВС і підпорядковуватися військовому командуванню тільки у військово-стройовому відношенні та у питаннях постачання (губернські і повітові відділи карного розшуку взагалі не повинні були підпорядковуватися військовому командуванню в жодних відносинах), призначати ж посадових осіб військового командування права не мало. Ця помилка була виявлена та виправлена ще на початку періоду воєнізації – у жовтні 1921 р., тому зазначені «вольності» з боку військових ніяких істотних змін не спричинили.

Слід додати, що за період воєнізації систематизувалася та посилювалася політична робота в міліції. З метою зміцнення організації, дисципліни та нерозривно пов'язаної з цим політичної освіти, згідно з наказом начальника політуправління всіх збройних сил України і Криму від 2 вересня 1921 р. «Про організацію політичної роботи в міліції у зв'язку з її воєнізацією», для політичного керівництва та обслуговування частин міліції виділявся ряд політпрацівників у губернії на посади начальників запланованих політичних секретаріатів та інструкторів-організаторів при політичних секретаріатах, а буквально через місяць декретами Ради народних комісарів від 1 жовтня 1921 р. у Головному управлінні міліції та губернській міліції були засновані політичні секретаріати. Завданням політичних секретаріатів було ведення і керівництво організаційно-партійною, політосвітньою, обліковою та інформаційною роботою в міліції (у повітах і містах з цією метою було введено посаду помічника з політичної частини при начальникові повітово-міської міліції УСРР). Спираючись на висновки головного начальника міліції республіки в розглянутій раніше доповіді «Про результати воєнізації міліції республіки» [4, арк. 6–9], можна з упевненістю стверджувати, що до створення цих структурних підрозділів також підштовхнула воєнізація. До цього відповідні функції виконували політруки, тому організація зазначених секретаріатів як постійно функціонуючих і контрольованих структур була більш досконалою.

Можна сказати, що в цілому, незважаючи на дещо песимістичні висновки головного начальника міліції республіки, результати воєнізації можна назвати позитивними: поліпшилася стройова підготовка й були набуті необхідні військові навички, налагодилося регулярне

постачання міліції, частково вирішилося питання з обмундируванням і озброєнням. За рахунок поповнення червоноармійцями оздоровився особовий склад, важливу роль відіграло поповнення навченими кадрами адміністративного складу та комскладу міліції. Воєнізація прискорила розширення мережі міліцейських навчальних закладів, стала однією з причин посилення і структуризації партійної роботи в міліції. Реформа показала також необхідність у реорганізації як Головного управління, так і управлінь на місцях.

Таким чином, часткове тимчасове підпорядкування міліції військовому командуванню було хоча й вимушеним, але прогресивним заходом. Супутня їй тимчасова реструктуризація за військовим зразком стала неоціненним внеском у питання організації і кадрового підбору міліції.

Через політичну та економічну нестабільність, «молодість» Української радянської держави, для початку 1920-х років характерні постійні, дещо хаотичні реорганізації міліції і держапарату в цілому. Якщо за 1921 р. структура апарату змінювалася двічі, то в період із січня до червня 1922 р. Головне управління встигло чотири рази несуттєво змінити структуру своїх апаратів від центру до волості. Причому жодних якісних змін ці незначні перебудови не викликали (структура залишалася громіздкою, а подібні експерименти лише утруднювали роботу управління), і тому ми не станемо докладно зупинятися на всіх реорганізаціях зими-весни 1922 р., а висвітливо лише останню з них, на наш погляд, найбільш вдалу.

Ця реорганізація Головного управління пройшла весною 1922 р. Після неї структура управління набула такого вигляду:

1. Відділ інспекції.
2. Політичний секретаріат.
3. Адміністративно-стройовий відділ з відділеннями:
 - організаційним;
 - обліку та укомплектування;
 - комскладу та нагородним.
4. Відділ постачання.
5. Відділ карного розшуку.
6. Загальний відділ.

Як бачимо, апарат Головного управління трохи спростився: кількість відділів зменшилася, спостерігалася певна структуризація адміністративно-стройового відділу. Подібна реорганізація могла викликати значні результати за умови вдосконалення кадрової політики разом зі скороченням особового складу міліції. Однак

збереглися проблеми і у сфері кадрового підбору.

Згідно з рапортом начальника міліції республіки народному комісарові внутрішніх справ УСРР від 29 березня 1922 р., у міліції виникла необхідність у проведенні чергової серйозної «чистки».

У цей період для усунення проблем, подібних до описаної начальником міліції, крім уже традиційної «чистки» (про неї трохи пізніше) і поповнення «політично грамотними» кадрами став використовуватися ще один цікавий спосіб оздоровлення особового складу міліції. Із рядових міліціонерів і командного складу виділялися найбільш кваліфіковані і «стійкі» працівники та перенаправлялися в так звані «нездорові райони» [4, арк. 18]. Це переміщення кадрів, безсумнівно, «оздоровлювало» зазначені райони і, настільки ж безсумнівно, негативно позначалося на якості роботи міліції, оскільки викликало плінність кадрів, відрив фахівців від уже вивчених ними районів.

Подібним чином проводилася і політика «оздоровлення» за рахунок впровадження в міліцію «політично грамотних» кадрів. На початку 1921 р. для роботи в міліції УСРР із Російської Федерації було направлено 12000 осіб.

Також продовжували поповнювати штат міліції представники комнезамів. Інститут комнезамів був юридично підкріплений «Законом про комітети незаможних селян», затвердженим 27 травня 1922 р. 2-ою сесією VI скликання ВУЦВК. Відповідно до цього закону всі раніше існуючі та виникаючі в майбутньому комітети незаможників оголошувалися органами державного значення. Ці комітети що склалися з представників безземельного та малоземельного селянства, займалися сприянням органам влади з таких питань:

- проведення мобілізацій на селі;
- турбота про збереження державного майна;
- нагляд і контроль за проведенням виборчої кампанії на селі;
- нагляд за підозрілими особами, боротьба з провокаторами і диверсантами;
- участь у формуванні кадрового складу міліції, право користуватися збройною підтримкою міліції, а також здійснення нагляду за її діяльністю;
- участь у роботі Робітничо-селянської інспекції і судових органів.

«Чистка» в правоохоронних органах досягла свого апогею. Її метою було скорочення кількості співробітників до мінімуму для більш якісного їх забезпечення. Як наслідок до початку

другої половини 1922 р. за штатом, рекомендованим ВЦВК і затвердженим ВУЦВК, в міліції нараховувалося 39000 осіб і 6000 коней.

Порівняно з 1921 р. ситуація з чисельним складом міліції кардинально змінилася. Тепер кількість міліціонерів зменшувалася.

Відбувався відтік фахівців, а працівники, що залишалися, не справлялися з покладеними на них численними обов'язками, коло яких розширилося із запровадженням у березні 1922 р. на території України єдиної паспортної системи. У зв'язку з цим на органи міліції були покладені нові функції, такі як видача паспортів, реєстрація іноземців. Залучалися міліціонери і до роботи повітових військових рад, що координували дії по боротьбі з бандитизмом. 22 лютого 1922 р. Постійна рада по боротьбі з бандитизмом при Раднаркомі УСРР визнала за необхідне ввести до складу військових рад як у центрі, так і на місцях відповідних начальників міліції.

Згідно зі звітами місцевих виконавчих комітетів повітів Харківської губернії, у березні–квітні 1922 р. по губернії повсюдно спостеріга-

вся вкрай незадовільний стан і якість роботи на місцях; у звітах також відзначалося, що подібна ситуація характерна і для інших губерній. Звичайно, продовжували вдосконалюватися структури, що займалися підготовкою кадрів (12 травня 1922 р. курси червоних міліціонерів Харківської губернії були розширені і перейменовані в Перші окружні курси молодшого комскладу Головного управління міліції Української СРР [9]), але до значного поліпшення це не призвело. Сфера діяльності міліції УСРР на початку 1922 р. була дуже широкою, починаючи боротьбою з бандитизмом і закінчуючи реєстрацією громадян. З огляду на постійне скорочення штатів неважко уявити собі ступінь завантаженості працівників міліції в той час, тому цілком логічно, що в такій ситуації робота міліції була незадовільною.

Результатом воєнізації стала необхідність створення іншої силової структури, до відання якої відійшла б частина функцій, що вимушено виконуються міліцією. Цією структурою стало Державне політичне управління.

Список використаних джерел

1. Алтуев В. М. Доля міліції України в охороні народного господарства (1921–22 рр.) / В. М. Алтуев // Право України. – 1993. – № 3. – С. 35–36.
2. Михайленко П. П. З історії міліції Радянської України / П. П. Михайленко. – К. : РІО при МООН УСРР, 1965. – 399 с.
3. Мулукаєв Р. С. Організаційно-правові основи становлення радянської міліції (1917–1920 рр.) : навч. посіб. / Р. С. Мулукаєв. – М. : Акад. МВС СРСР, 1975. – 108 с.
4. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України (ЦДАВО України), ф. 5, оп. 2, спр. 3.
5. Малыгин А. Я. Государственно-правовой статус милиции РСФСР в период проведения новой экономической политики, 20-е годы : автореф. дис. ...д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Малыгин Александр Яковлевич. – М., 1992. – 37 с.
6. Наказ командувача збройних сил в Україні та у Криму від 24 червня 1921 р. «Про залучення міліції до боротьби з бандитизмом» // Сборник законодательных документов по вопросам организации и деятельности советской милиции 1917–1934 гг. / сост. И. В. Соколов, Н. В. Дементьев, Н. И. Яковлев. – М. : Высш. шк. МВД СССР, 1957. – С. 76.
7. Постанова Ради народних комісарів УСРР «Про тимчасову передачу міліції в підпорядкування військовому командуванню України» від 12 серпня 1921 р. // Сборник законодательных документов по вопросам организации и деятельности советской милиции 1917–1934 гг. / сост. И. В. Соколов, Н. В. Дементьев, Н. И. Яковлев. – М. : Высш. шк. МВД СССР, 1957. – С. 168–169.
8. ЦДАВО України ф. 5, оп. 2, спр. 806, арк. 6, 7.
9. ЦДАВО України ф. 5, оп. 2, спр. 16, арк. 17.

Надійшла до редколегії 26.07.2013

ГАЛКИН Д. В. ВОЕНИЗАЦИЯ В МИЛИЦИИ УССР В НАЧАЛЕ 20-Х ГОДОВ ХХ ВЕКА

Рассмотрено влияние процесса военизации милиции УССР в начале 1920-х гг. на состояние правоохранительных органов Украины. Отмечая, что военизация помогла в решении ряда важных проблем, в то же время обращено внимание на некоторые недостатки, решение которых требовало дальнейшей реорганизации органов внутренних дел, приспособления их работы к новым условиям, связанными с внедрением НЭПа.

Ключевые слова: рабоче-крестьянская милиция, бандитизм, военизация, губернская милиция, органы внутренних дел, красноармейцы.

HALKIN D. V. MILITARIZATION OF UKRAINIAN SOCIALIST SOVIET REPUBLIC'S MILITIA (POLICE) IN THE EARLY 20-S OF THE XX CENTURY

Beginning of 1920-s was a period of testing the strength of the new Soviet authority system. Its vitality is not in the last place dependent on the law enforcement agencies' state. Categorical refusal of the workers' and peasants' militia (police) inheriting achievements of the tsarist police was typical for this time that reduced an organization of law and order protection of the young Soviet state to zero. Personnel policy in the internal affairs was determined by method of attempts and mistakes. In such circumstances one of the key factors that allowed to keep the new internal affairs agencies as a managed power and system was the orientation on military model. Just under the influence of militarization new law enforcement system was fundamentally formed. The system's certain features were preserved in the Soviet militia (police) during the whole period of its existence and were borrowed by the police of modern Ukraine, as well as by other post-Soviet states.

Since middle of 1921 militia (police) began the process of militarization – conscious reorganization of militia (police) after the military model with simultaneous subordination to the military command in matters solely combatant training and supplies. The main purpose of militarization was to discipline, to teach military service, to unite to the military associations, to rearm of the same type of weapons and to provide with the necessities. One of the features of militarization was the restructuring of militia (police) – supplementing the structure of military drill parts that undoubtedly would improve mobility and increase discipline in the militia (police). The result of militarization was the necessity of creating another structure of power, which would execute the part of functions stiffly executed by militia (police). This structure became the State Political Administration.

Keywords: *workers' and peasants' militia (police), racketeering, militarization, province militia (police), NEP, internal affairs agencies, Red Army soldiers.*
